

NADIA BIGARELLA

**MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO
DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE
MATO GROSSO DO SUL NOS ANOS DE 1993 A 2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO
CAMPO GRANDE-MS
2004**

NADIA BIGARELLA

**MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO
DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE
MATO GROSSO DO SUL NOS ANOS DE 1993 A 2002**

Dissertação, apresentada como exigência final para obtenção do grau de Mestre em Educação à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Ester Senna.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO
CAMPO GRANDE-MS
2004**

Dedico à minha mãe, por tudo o que ela representa na minha vida.

Ao meu pai, por me mostrar o caminho do perdão.

Aos meus irmãos, pelo apoio nas horas que precisei;

Aos meus sobrinhos, por serem pessoas tão belas.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças ao auxílio de professores e à compreensão de um grupo de apoio aos quais manifesto valorosa gratidão:

A Prof^ª. Éster Senna, pela paciência, confiança e orientação segura, pela amizade e compreensão que me dispensou, principalmente nos meus momentos de ansiedade.

A minha sobrinha Paula, pelo apoio no levantamento de material para o desenvolvimento da pesquisa, pela montagem de quadros, pela sua inteligência e habilidade em informática, especialmente pela paciência.

A Prof^ª. Regina Tereza Cestari de Oliveira, pelo estímulo, pela segurança, pela solidariedade, pelas críticas valiosas e pelo sorriso com que sempre me acolheu.

A Prof^ª. Vera Maria Vidal Peroni, por aceitar fazer parte da minha banca e pelas contribuições no exame de qualificação, pela disposição em me atender várias vezes por telefone, pelo respeito a minha pessoa e ao meu trabalho.

Ao Prof^º. David Victor-Emmanuel Tauro, pelas suas aulas maravilhosas e pela sua efetiva contribuição.

Ao Prof^º Antonio Carlos do Nascimento Osório, figura forte que nos impulsiona a continuar.

A Tatiana e a Jacqueline, pela amizade, paciência, carinho e cuidado com todos os mestrandos, principalmente, na hora de resolver problemas.

RESUMO

O objeto de investigação é a materialização da política de descentralização, via municipalização da educação no Estado de Mato Grosso do Sul, no entretempo 1993 a 2002, cujo processo de municipalização iniciou-se em 1993 no governo de Pedro Pedrossian (1991/1994), através Lei nº 1.331, de 11 de dezembro de 1992, que efetivou a parceria entre o Estado e os Municípios, conforme o artigo 1º, que instituía o Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau (hoje ensino fundamental). A municipalização é um componente essencial das políticas de descentralização, compreendida como a transferência da responsabilidade de decisão e de execução dos serviços do ensino, do governo estadual para os municípios e está subordinada ao movimento de negociação entre o Estado e grupos organizados. A elaboração desta pesquisa justifica-se em razão da curiosidade de professora pesquisadora em aliar a teoria à prática e da necessidade de estudos sobre a Municipalização da Educação no Estado de Mato Grosso do Sul, tema com poucas publicações oficiais. O objetivo geral é investigar a concretização da política de municipalização da educação fundamental desenvolvida no Estado de Mato Grosso do Sul, no entretempo 1993 a 2002; e os objetivos específicos são: 1) Conhecer o movimento de descentralização do Estado brasileiro, explicitando os conceitos de municipalização da educação. 2) Historiar o movimento de municipalização da educação no Estado de Mato Grosso do Sul. 3) Analisar os argumentos utilizados pelos representantes do governo estadual e das entidades de classe em relação à municipalização da educação no Estado de Mato Grosso do Sul. Pesquisa documental foi realizada a partir de textos oficiais enviados à Assembléia Legislativa desde 1980, Diários Oficiais, Relatórios de Gestão dos anos 1992 a 2002, Decretos, Resoluções, Leis, Convênios assinados, projetos, programas e propostas dos governos: Pedro Pedrossian, Wilson Barbosa Martins e José Orcírio Miranda. As nove entrevistas semi-estruturadas, gravadas em fita cassete, foram realizadas com representantes da sociedade política e sociedade civil. Concluiu-se que a materialização do processo de municipalização, em muitos momentos a política educacional retrocedeu a centralidade das ações concentradas nos gabinetes do Governo do Estado, principalmente, na assinatura dos convênios: de maneira centralizadora e autoritária, descaracterizando a descentralização, que é por excelência a distribuição do poder.

Palavras-chave: municipalização; descentralização; política pública; gestão da educação.

ABSTRACT

Object of the research is the decentralization policy accomplishment, via municipality of the education in the State of Mato Grosso do Sul from 1993 to 2002. The municipality process began in 1993 under Pedro Pedrossian's management (1991/1994), through Act 1,331, December 11th, 1992, which put into effect the association between the State and Municipal Corporations, in accordance with the section 1st, which established the Programme of Decentralization and Strengthening of the 1st grade Education (today called Basic Education). Municipality is an essential component of decentralization policies, that is understood as transfer of responsibility of making decisions and effecting Education services, of the State government to the municipalities and it is under control of the movement of negotiation between the State and organized groups. The elaboration of this research is due to curiosity of a researcher professor in order to link theory and practice as well the need of studies concerning Municipality of the Education in the State of Mato Grosso do Sul, because there are few studies and official publications regarding that issue. The general purpose is to research on the accomplishment of the municipality policy of basic education developed in Mato Grosso do Sul, from 1993 to 2002. Specific Purposes are: 1) to know the decentralization movement of Brazilian State, clarifying the concepts of municipality of the education. 2) to write the movement of municipality of education in the State of Mato Grosso do Sul. 3) to analyze the arguments used by the State government representatives as well by the class groups regarding the municipality of the education in the State of Mato Grosso do Sul. This document-based research was carried out from official texts which had been sent to the House of Representatives since 1980, Official Newspaper, Management Reports from 1992 to 2002, Statutes, Resolutions, Acts, Signed Conventions, Projects, Programmes and proposals of the governments: Pedro Pedrossian, Wilson Barbosa Martins and José Orcírio Miranda. Nine semi-structured interviews, recorded in cassettes were carried out with representatives of the political association and civil society. It concludes that the municipality process accomplishment, in several instants the educational policy retroceded the actions centering, focused on State Government cabinets, mainly on the agreement signature: decision had been made from "up to down", on a centered and authoritarian manner, breaking off the characteristics of the decentralization which is preeminently the power distribution.

Key Words: municipality; decentralization; public policy; education management.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1 - Estrutura de Financiamento da Educação por Unidade da Federação.....	41
QUADRO 1.2 - Recursos públicos para financiar a educação no projeto original da LDB 9.394/96.....	42
QUADRO 1.3 - Organização do Sistema Municipal de Educação – LDB 9394/96.....	43
QUADRO 2.1 – Gasto Social, Distribuição Relativa e Proporção do PIB (1985-1990).....	62
QUADRO 2.2 – Despesa e Receita Exercício de 1979.....	71
QUADRO 2.3 – Setor Assistência Social.....	71
QUADRO 2.4 – Setor Educação.....	73
QUADRO 2.5 - Brasil – Distribuição da Receita de Impostos 1960-1997 Recursos Disponíveis por Nível de Governo (%).....	78
QUADRO 3.1 – O Sistema Estadual de Ensino – Alunos matriculados no Ano de 1992.....	84
QUADRO 3.2 – Demonstrativo de Matrículas na Rede Estadual.....	90
QUADRO 3.3 – Demonstrativo de Matrículas – 1995/1998.....	105

LISTA DE FIGURA

FIGURA 1.1 - DESIGN DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	54
--	-----------

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 3.1 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS REDES DE ENSINO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	116
---	------------

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - QUADRO 3.4 – PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO ENSINO DE 1º GRAU.....	138
ANEXO 2 - QUADRO 3.5 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO ENSINO DE 1º GRAU.....	139
ANEXO 3 - QUADRO 3.6 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO ENSINO DE 1º GRAU.....	140
ANEXO 4 - QUADRO 3.7 – DEMONSTRATIVO DE MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL.....	141
ANEXO 5 - QUADRO 3.8 - UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO.....	142
ANEXO 6 - QUADRO 3.9 - DEMONSTRATIVO DE TRANSPORTE ESCOLAR.....	143
ANEXO 7 - QUADRO 3.10 – MERENDA ESCOLAR.....	144
ANEXO 8 - QUADRO 3.11 – FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (FAE) - PERÍODO DE 1995/1998.....	145

LISTA DE TABELA

TABELA 3.4 – EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS DA REDE ESTADUAL.....	116
--	------------

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

APM – Associação de Pais e Mestres

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CENESP - Centro Nacional de Educação Especial

CF – Constituição Federal

COAGRI - Coordenação Nacional de Ensino Agropecuário

DF – Distrito Federal

DIPLAN – Diretoria de Planejamento

EB – Educação Básica

EC – Emenda Constitucional

EE – Escola Estadual

FAE – Fundo de Assistência ao Estudante

FETEMS – Federação dos Trabalhadores em Educação do Estado de Mato Grosso do Sul.

FMI – Fundo Mundial de Investimentos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação do Município

FUMPE - Fundo de Manutenção de Prédios Escolares

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

IBOPE – Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IPE – Imposto sobre Produtos Exportados

IPI – Imposto sobre Produtos Importados

ISS – Imposto sobre Serviço

LBA – Lei Brasileira de Assistência

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organisation de Coopération et de Developoment Economiques (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)

OEA – Organização de Estados Americanos

ONGs- Organizações Não – Governamentais

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDRAE – Plano Diretor e Reforma do Aparelho do Estado

PEE – Plano Estadual de Educação

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDE - Programa de Manutenção do Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PRODASEC/URBANO - Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para populações carentes urbanas

PRONASEC/RURAL - Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural

PROSUL – Programa de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul

SDRH – Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos

SEPS - Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SIMTED – Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação

SUDECO - Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUPLAN – Superintendência de Planejamento

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
LISTA DE QUADROS.....	7
LISTA DE FIGURA.....	8
LISTA DE GRÁFICOS.....	9
LISTA DE ANEXOS.....	10
LISTA DE TABELAS.....	11
LISTA DE SIGLAS.....	12
INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO I - REFORMA DO ESTADO E O MOVIMENTO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO.....	22
1.1 Estado e a Municipalização.....	23
1.2 Municipalização no Brasil e o Estado após a Década de 1980.....	29
1.3 Municipalização e a Reforma do Estado da Década de 1990.....	34
1.4 Municipalização e a Constituição Federal de 1988.....	36
1.5 LDB 9.394/96 e a Municipalização.....	40
1.6 Criação do Fundef e a Municipalização.....	46
1.7 Reforma da Educação Básica.....	49
CAPÍTULO II - DIVISÃO DO ESTADO E O MOVIMENTO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	56
2.1 Gestão de Harry Amorim Costa e a Municipalização.....	57
2.2 Gestão de Marcelo Miranda Soares e a Municipalização.....	64
2.3 Municipalização no Governo Pedro Pedrossian.....	70
2.4 Governo Wilson Barbosa Martins (1983-1986).....	74
2.5 Gestão de Marcelo Miranda Soares.....	77
CAPÍTULO III - MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (1991-2001).....	81
3.1 Governo de Pedro Pedrossian (1991-1994): Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau (Hoje Ensino Fundamental).....	82

3.2 Wilson Barbosa Martins (1995/1998): Gestão Democrática e Fortalecimento de Parcerias.....	98
3.3 José Orcírio Miranda dos Santos (1999/2002): Governo Popular.....	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
REFERÊNCIAS.....	124
ANEXOS.....	137

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto de investigação a materialização da política de descentralização, via municipalização da educação no Estado de Mato Grosso do Sul, no entretanto 1993 a 2002.

Parte-se do pressuposto que o processo de descentralização, sob a forma de municipalização, iniciou-se em 1993 no governo de Pedro Pedrossian (1991/1994), na gestão de Wilson Barbosa Martins (1995-1998), cuja opção foi continuar com o processo de municipalização, enquanto que na gestão de José Orcírio Miranda aconteceu um rompimento dos convênios firmados nessas gestões que o antecederam.

O processo de municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul, originou-se com o programa de descentralização preconizado na Lei 1.331, de 11 de dezembro de 1992, publicada no Diário Oficial nº 3.442, de 14 de dezembro de 1992, que efetivou o convênio entre o Estado e os municípios, conforme o artigo 1º, que instituía o Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau (hoje ensino fundamental), em atendimento ao que dispõe o artigo 211, §1º da Constituição Federal e o artigo 193 da Constituição Estadual.

Além de efetivar a parceria, por meio de convenio, entre Estado e municípios, o Programa de Descentralização também assegurou os direitos dos Servidores Estaduais (professores e administrativos) até a aposentadoria. O Estado cedeu às prefeituras o pessoal docente e administrativo efetivo, lotado nas escolas no ato da municipalização, comprometendo-se também em acompanhar e fiscalizar o processo de municipalização, através do Núcleo Educacional (NE) e prestar assistência técnica aos docentes e administrativos cedidos para atendimento dessas unidades escolares.

A descentralização dos programas educacionais nos últimos anos ganhou mais destaque por sua relevância como política educacional, pois traz consigo a proposta de municipalização dos serviços educacionais e está na agenda do Ministério de Educação (MEC) e em quase todos os estados da federação. Vale dizer que esta preocupação não é

recente, há algum tempo desperta inquietação dos educadores que acompanham o encaminhamento das políticas públicas educacionais.

Os primeiros movimentos a favor da descentralização começaram em 1828, com a Lei que instituiu as câmaras municipais em cada cidade e vila do Império, as quais foram conferidas atribuições no campo educacional; depois se manifestou no Ato Adicional de 1834, na 1ª República, no Manifesto dos Pioneiros em 1932, na proposta de Anísio Teixeira em 1957, na Lei de Diretrizes e Base (LDB) nº 4.024/61, na Lei 5.692/71, na Constituição Federal de 1988, na Emenda Constitucional 14/96 e na LDB 9.394/96.

Entende-se a municipalização como um componente essencial das políticas de descentralização, já que esta é compreendida como a transferência da responsabilidade de decisão e de execução dos serviços do ensino do governo estadual para os municípios e está subordinada ao movimento de negociação entre o Estado e grupos organizados.

A elaboração desta pesquisa justifica-se em razão da curiosidade de professora pesquisadora em aliar a teoria à prática e da necessidade de estudos sobre a Municipalização da Educação no Estado de Mato Grosso do Sul, pois ainda são poucos os estudos e publicações oficiais sobre este assunto. Além disso, a Secretaria de Educação demonstra indisponibilidade em divulgar dados oficiais. Portanto, presume-se que esta dissertação poderá contribuir para o debate sobre a temática, servindo de auxílio para a formulação de outras pesquisas, pois conseguir documentos da história da educação de Mato Grosso do Sul não é tarefa fácil.

Elegeram-se como objetivo geral investigar a concretização da política de municipalização da educação fundamental desenvolvida no Estado de Mato Grosso do Sul, no entretanto 1993 a 2002, para esquadrihar o movimento da descentralização, via municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul.

A opção pela expressão municipalização da educação e não municipalização do ensino reside na concepção do ser humano. Enquanto municipalização do ensino entende o educando como ser em mudança comportamental, o que não deixa de ser legítimo, a municipalização da educação analisa o educando como uma questão pluridimensional, em que o resultado da educação revela-se em forma de mudança comportamental e bem-estar social.

A pesquisa documental foi realizada a partir de textos oficiais enviados à Assembléia Legislativa desde 1980, Diários Oficiais, Relatórios de Gestão dos anos 1992 a 2002, Decretos, Resoluções, Leis, Convênios assinados, projetos, programas e propostas nas gestões de Pedro Pedrossian, Wilson Barbosa Martins e José Orcírio Miranda, consideradas como

fontes primárias, foram obtidas na Secretaria de Estado de Educação, na Biblioteca da Secretaria de Estado de Planejamento, na Biblioteca do Tribunal de Justiça e na Secretaria de Estado de Planejamento de Ciência e Tecnologia.

Foram realizadas nove entrevistas semi-estruturadas, gravadas em fita cassete. O critério usado para a seleção dos entrevistados deu-se a partir do envolvimento deles no processo de implementação dessa política. Todos os professores escolhidos trabalhavam em escolas municipalizadas em 1993, e hoje estão no Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (Simted). A opção pelas entrevistas com os Secretários de Educação e com os representantes da sociedade política [Ex-Secretários de Educação: Leocádia Aglaé Petry Leme (1991/1994); Aleixo Paraguassu (1995/1998); Pedro Kemp (1999/2001) e Antonio Carlos Biffi (2001/2002)] e sociedade civil [representantes do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (Simted) e da Federação dos trabalhadores em educação de Mato Grosso do Sul (Fetems)] baseou-se na necessidade de dar voz aos representantes dos três governos, para melhor compreender o contexto das políticas educacionais apesar de suas concepções e ações políticas estarem expressas nos documentos oficiais. Tais entrevistas, data à representatividade coadunam-se com o conceito de Estado de Gramsci (1978 p. 149) “pode-se dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil”.

Foram realizadas cinco entrevistas com os seguintes representantes da sociedade civil: o presidente do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (Simted) de Miranda, Robelsí Pereira, na época atuava como professor da Escola Estadual 15 de Outubro, que foi municipalizada em 28 de julho de 1993, na cidade de Miranda; a professora Fátima Silva, ex-presidente da Federação dos Trabalhadores em Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (FETEMS), no período 1996 a 2002 (dois mandatos), participou ativamente deste processo; o Professor Ademir Cerri, na época atuava como professor da Escola Estadual Osvaldo Cruz que foi municipalizada em três de abril de 1996, no município de Sete Quedas; a professora Edma Maria Jorge, na época atuava como professora da Escola Estadual João de Lima Paes, municipalizada em 23 de agosto de 1994, no município de Nova Andradina; e Sueli Melo, coordenadora da Escola Centro Oeste (ECO) da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Conselheira Estadual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Para as entrevistas, com o emprego de gravador, obteve-se consentimento dos entrevistados para divulgar seus verdadeiros nomes para auferir confiabilidade nas informações.

Selecionaram-se então algumas categorias: a de **totalidade**, a qual nos indica que a descentralização, por meio da municipalização precisa ser analisada numa perspectiva de

relacionamento e multicausalidade, com destaque para o modo de produção da vida material; a de **mediação**, indica que as relações no processo de municipalização da educação se estabelecem reciprocamente e não podem ser compreendidas por si mesmo, numa única direção determinista. Uma terceira categoria diz respeito à **historicidade**, o que significa atentar para os fatores responsáveis pelo avanço ou pelo recuo do processo, bem como identificar sua possível direção. A quarta categoria, a **contradição** entre os princípios centralização e descentralização, que sempre acompanharam a política educacional brasileira ao longo de sua história, evidenciando-se que a centralização vem marcando presença por maior espaço de tempo que a descentralização.

Para investigar a política de municipalização da educação do Estado de Mato Grosso do Sul, na etapa de fundamentação teórica alguns trabalhos trouxeram sua relevância sobre a temática discutida, a exemplo de Rocha (1992) que apresenta um estudo sobre a gestão pública no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1979 a 1990, questionando a criação do Estado de Mato Grosso do Sul e a quem ela interessava, que facções sociais e políticas disputavam o seu controle e quais as implantações dessa disputa no âmbito da gestão da escola pública.

Oliveira (1992), a descentralização administrativa, ao provocar uma perda de poder, pode vir algumas vezes mascarada, não passando, na prática, de desconcentração de mando: desconcentram-se poderes predominantemente executivos e mantém-se o controle hierárquico sobre os órgãos desconcentrados por meio do instituto de delegação de funções.

Para Casassuz (1995) a descentralização administrativa constitui-se uma forma de distribuição de competências, acompanhadas estas de devida autonomia para exercê-las administrativamente e, desta forma, ela não se constitui em objetivo fácil de ser alcançado, em razão das resistências que a ela se antepõem.

Fernandes (1996) estuda a política educacional realizada no Estado de Mato Grosso do Sul no mandato de Pedro Pedrossian (1991 a 1994), período em que foi instituído o programa de descentralização através da Lei 1.331/92.

Both (1997) analisa conceitualmente a descentralização do ensino e a vertente municipalizadora. Para o autor, esta apresenta-se segundo três possibilidades: o município se encarrega de todo o ensino em um ou mais níveis de ensino no âmbito de sua jurisdição. O município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual. O município se encarrega de determinados programas, como transporte de alunos, merenda escolar, desenvolvidos junto às escolas estaduais.

Silva (1998) aponta o tema da municipalização do ensino, vendo-o como complexo e polêmico, uma vez que pode ser considerado tanto um avanço democrático, quanto um retrocesso.

Oliveira (1999) discute o binômio centralização/descentralização quanto ao afastamento do centro nas tomadas de decisões, das definições de ações para alocação de recursos, em graus variados de autonomia.

Peroni (1999) verifica como aconteceu a materialização da política educacional, simultaneamente, com as redefinições do papel do Estado nos anos 1990, tendo como pressuposto que a política educacional não é simplesmente determinada pelas mudanças que estão ocorrendo na redefinição do papel do Estado, mas é parte constitutiva dessas mudanças.

Senna (2000) aborda como o Estado de Mato Grosso do Sul, no entretempo 1980 a 1990, foi se modificando durante a transição democrática brasileira, verificando que tipo de Estado foi criado com o processo de transição e as transformações ocorridas nestas décadas.

Höfling (2001) demonstra o Estado atuando como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital – a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe, já que as ações empreendidas pelo Estado não acontecem automaticamente, possuem um movimento, possuem contradições e acabam gerando resultados diferentes dos desejados.

Adrião (2001) analisa o conteúdo dos discursos e das propostas reformadoras da gestão pública no campo da educação, disseminadas durante a década de 1990, articulando-as às alterações a que temos assistido no campo das práticas sociais.

Para Souza e Faria (2003) a legislação do Fundef e a da municipalização procuram solucionar os problemas da educação e, ao privilegiarem o ensino fundamental, comprometem os demais níveis de ensino.

De acordo com Oliveira (2004) a municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul aconteceu antes da Emenda Constitucional 14/96, que, entre outras disposições, obriga os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a aplicarem até o ano 2006, pelo menos 60% do percentual constitucional mínimo de 25% (ou seja, 15%) da receita de impostos no ensino fundamental e cria, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com vigência obrigatória a partir de 1º de janeiro de 1998.

Para ordenar esse rol de informações, este trabalho foi composto em três capítulos: no primeiro, analisou-se a Reforma do Estado e o movimento de municipalização no Brasil no

contexto das décadas de 1980 a 1990, percebendo esta reforma inserida no movimento capitalista, com o objetivo de superar as crises, que se sucederam ao longo dos anos.

No segundo capítulo abordou-se de maneira crítica a história da Divisão do Estado e o movimento da municipalização, contextualizando essa ação nos anos de 1980, época de exaltação da política educacional no cenário nacional, já que, praticamente no Brasil inteiro, se iniciava um forte movimento a favor da descentralização e se buscava autonomia e gestão colegiada das escolas dos sistemas públicos de ensino.

No terceiro e último capítulo apresentou-se a análise das medidas municipalizadoras na área Educacional, a partir do momento em que se efetivou a parceria, por meio de convênio entre Estado e municípios em 1993, concretizadas nos governos de Pedro Pedrossian (1991-1994), Wilson Barbosa Martins (1995-1998) e José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002).

CAPÍTULO I

REFORMA DO ESTADO E O MOVIMENTO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

Este capítulo tem como objetivo apontar o movimento da política de descentralização, via municipalização da educação no contexto das décadas de 1980 a 1990 e entender a influência da Reforma do Estado, entranhada em um movimento do capitalismo com o papel de superar as crises que se sucederam ao longo do tempo.

A descentralização do poder público está presente na história da organização do Estado brasileiro, mas na última década (1990-2000) ganhou visibilidade como projeto político, provocando discussões entre os grupos, o que dirigia o país e o outro que fazia oposição política aos detentores do poder. A descentralização também está associada ao debate sobre as políticas sociais, principalmente sobre a Reforma do Estado, palavra chave desse período histórico.

Nesse sentido, é indispensável compreender a descentralização da educação, sob a forma de municipalização, como um componente essencial da política de descentralização, fiscalização e controle da execução de políticas públicas¹ educacionais.

¹ “Políticas públicas são aqui entendidas como o ‘Estado em ação’ (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para os setores específicos da sociedade” (HOFLING, 2001, p. 31).

1.1 Estado e a Municipalização

O desenho de Estado que se vem reorganizando historicamente para enfrentar as crises do capital coaduna-se às determinações neoliberais², implicando novas proposições que estreitam os limites de atuação das áreas sociais e serviços públicos, por meio de estratégias jurídica, política e econômica, produzidas no plano material da sociedade e na redefinição de argumentos calcados na idéia de redução do papel do Estado como executor ou prestador de serviços, mantendo-o como regulador ou promotor destes, essencialmente dos serviços como saúde e educação (MARE, 1995), configurando-se, assim, a inclinação “política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (HOFLING, 2001, p. 31).

Nesse cenário, ainda como consequência dos períodos de regime autoritário, nos quais predominavam políticas de desinvestimentos em Educação básica e manifestava-se a intervenção de diversos organismos internacionais: Banco Mundial (BM) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) nas políticas de educação de países situados à margem das economias centrais, tal como os países da América Latina, dentre esses, o Brasil (SOUZA; FARIA, 2003).

Esses fatos, por um lado, são coetâneos com a inclusão do país no novo panorama econômico mundial percebida tanto como condição, como resultado nas discussões sobre a realização das metas de construção da democracia, do acesso a cidadania e do desenvolvimento da nação, sinalizando para a redefinição do papel do Estado (SOUZA; FARIA, 2003).

Por outro lado, é fundamental perceber as questões de fundo, as quais mostram as decisões tomadas e/ou os caminhos traçados em relação às intervenções efetivadas durante o mandato de um **governo**. E uma dessas conexões tidas como fundamentais é a que cria entre o **Estado** e as políticas educacionais, ou seja, entre “[...] a concepção de Estado e a política pública que este implementa, em uma determinada sociedade, em determinado período histórico” (HÖFLING, 2001, p. 30).

² A nova divisão transnacional do trabalho e da produção, a crescente articulação dos mercados nacionais em mercados regionais e em mercado mundial, os novos desenvolvimentos dos meios de comunicação, a formação de redes de informática, a expansão das corporações transnacionais e a emergência de organizações multilaterais, entre outros desenvolvimentos da globalização do capitalismo, tudo isso institui e expande as bases sociais e as polarizações de interesses que se expressam no neoliberalismo (Cf. IANNI, 1997, p. 260).

À vista disso, Gramsci (1978, p. 149) afirma:

Permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa de uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve-se notar que na noção entram elementos que também são comuns à sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção) [...].

Dessa maneira, concretizam-se as relações que se estabelecem entre a concepção de Estado e as políticas que este implementa em um determinado momento histórico e em uma determinada sociedade. Por isso, não há como analisar a política educacional sem entender o papel atribuído ao Estado, já que ele é responsável pela materialização das ações governamentais (ADRIÃO, 2001). Essas ações trazem à baila o modelo de amparo social implantado pelo Estado, direcionadas para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001).

Tal arranjo demonstra o Estado atuando como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital – a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe, já que as ações empreendidas pelo Estado não acontecem automaticamente, possuem um movimento, possuem contradições e acabam gerando resultados diferentes dos desejados. Especialmente por se voltar para grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista, sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder (HÖFLING, 2001).

Na ideologia neoliberal, o Estado age como regulador dos desequilíbrios sociais, gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – consideradas grandes entraves para o desenvolvimento e responsabilizados pela crise que atravessa a sociedade e a intervenção do Estado acaba inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada e bloqueando “[...] os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio” (HÖFLING, 2001, p. 37).

Assim, o novo padrão de acumulação seria antes uma resposta do capital financeiro à crise do que uma resposta do tradicional capital produtivo. As respostas deverão

ser dadas aos financiadores das dívidas e do crédito, ou seja, ao capital fictício e não ao capital produtivo (ADRIÃO, 2001, p. 16)³

Nessa perspectiva, a movimentação em torno do setor educacional exhibe aspectos consonantes com o ideário neoliberal⁴ e, por conseguinte, recoloca no cenário político educacional o projeto de descentralização, via municipalização.

É impossível falar em descentralização sem falar em centralização. Centralizar, conforme Ferreira (1993) significa aproximar do centro, reunir em um centro, convergir a um centro; descentralizar, ao contrário significa afastar ou separar do centro. Portanto, centralizar é aproximação do poder central, enquanto que descentralizar é o distanciamento do poder central, ou seja, “as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais” (OLIVEIRA, 1999, p. 14).

Portanto, “descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes da administração” (MEIRELIES *apud* BOTH, 1997, p. 88). Desta forma difere da desconcentração, que não é objeto desta pesquisa, visto que esta “significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma administração, sem quebra de hierarquia” (BOTH, 1997, p. 88), assim pressupõe o controle da delegação de poderes.

Descentralizar “compreende a distribuição do poder, as jurisdições de âmbito territorial e a relação das partes com o todo” (SANTOS FILHO, 1990, p. 32). “Assim, um processo de descentralização constituiria uma relação de tensão entre duas orientações divergentes, uma das quais tenderia a uma maior unidade e outra a uma maior heterogeneidade” (CASASSUZ, 1995, p. 68).

Nesse sentido, a descentralização pode ser entendida como transferência de responsabilidades administrativas e alocação de recursos do governo central para outras unidades que atribui autonomia orgânica a certos componentes institucionais (SANTOS FILHO, 1994). Porém, não deve ser entendida apenas como delegação de funções, mas, sim, como fragmentação do poder através das mais diferentes esferas sociais (JACOBI, 1990).

³ Sobre a crise do capital, consulte a brilhante tese de doutorado em História e Filosofia da Educação: PERONI, V. M. V. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999.

⁴ São muitas e evidentes as interpretações, as propostas e as reivindicações que se sintetizam na ideologia neoliberal: reforma do estado, desestatização da economia, privatização de empresas produtivas e lucrativas governamentais, abertura de mercados, redução de encargos sociais relativos aos assalariados por parte do poder público e das empresas ou corporações privadas, informalização de processos decisórios, produtivos, de comercialização e outros, busca da qualidade total, intensificação da produtividade e da lucratividade da empresa ou corporação nacional e transnacional (cf. op. cit.).

Na medida em que a descentralização se manifesta como uma opção política que faculta aos cidadãos uma maior participação na vida política municipal, estabelecer princípios de convivência entre Estado e município, não é tarefa fácil, pois a sociedade deve assumir um papel de reforço na construção de novas formas de representação, organização e cooperação na gestão da vida municipal (JACOBI, 1994). Nesse sentido, a municipalização emerge como componente essencial das políticas de descentralização.

Sustenta-se que mesmo nos períodos autoritários, quando a centralização fazia-se presente, o discurso de descentralização aparecia uma vez ou outra, muitas vezes até sob a forma de determinações legais, a exemplo da Lei 4.024/61, que facultou a descentralização da educação da esfera federal para a estadual, também a Constituição de 1967 concedeu autonomia limitada aos municípios e até a Lei 5.692/71 estabeleceu responsabilidades aos estados e municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino, portanto nota-se a importância dessa discussão, já que a descentralização nunca esteve ausente do cenário educacional brasileiro.

Entretanto, várias interpretações confundem descentralização com municipalização. Não é raro notar a utilização de descentralização/municipalização como binômio, em alguns casos como sinônimo. Por isso, para melhor entender essa temática, é importante analisar alguns dos conceitos construídos sobre a municipalização, já que, em algumas discussões, alcança sentidos diferentes. A exemplo de Lobo (1990, p. 7) que ressalta

Municipalizar, para alguns, significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação dos serviços, ou seja prefeitura municipal e organizações da sociedade civil como co-responsáveis pela prestação dos serviços. Para outros, municipalizar pode querer dizer 'prefeiturar', entendendo assim a exclusividade da administração municipal no processo.

Para Martins e Santos (2001, p. 240-241) existem diferenças básicas entre municipalizar e prefeiturar, pois enquanto municipalizar é um

[...] processo pelo qual os habitantes, cidadãos, de um determinado município participam na elaboração, na decisão, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas, conjuntamente com os poderes públicos, tanto executivo quanto legislativo. Prefeiturar é um processo pelo qual a prefeitura assume e responde pelas ações e decisões em face de projetos e políticas públicas que ela se subordinam, por outro nível de governo (estadual e/ou federal), com a participação do poder legislativo local e da sociedade civil organizada, ou sem essa participação.

Para esses autores a municipalização deve ser considerada um avanço democrático, pois esta não tem valor em si, já que não pode ser considerado um fim, mas um meio ou instrumento para alcançar mais quantidade e melhor qualidade educacional.

Quanto à participação do cidadão neste processo, Jacobi (1994) argumenta que as efetivações das propostas participativas estão subordinadas ao movimento de negociação entre o Estado e grupos organizados. Também Silva (2001, p. 75) concorda que o que predomina em quase todos os segmentos é que

[...] a municipalização de ensino é um processo de descentralização do ensino, entendido como transferência de responsabilidades do Estado para o município. Contudo, nos municípios, onde o grau de participação é mais elevado, a participação da comunidade e a descentralização das decisões aparecem associadas ao processo de municipalização do ensino.

Arelaro (2001) explica que a municipalização consiste na descentralização do sistema de ensino, ou seja, na transferência da responsabilidade de decisão e de execução dos serviços do ensino, do governo estadual para os municípios. Já Zauli (2001) alerta que não estamos tratando apenas da transferência de responsabilidade para estados e municípios, mas sim, de um processo de reforma do Estado. Nesse sentido, para Both (1997, p. 75) a municipalização pode ser entendida

[...] como a transferência de competências administrativas e da responsabilidade pela administração e pelo desenvolvimento dos ensinos pré-escolar e fundamental dos estados aos municípios, de forma gradual, progressiva e diferenciada, acompanhada dos necessários apoios e recursos por parte da União e dos próprios estados.

Portanto, o processo de descentralização por meio da municipalização presume um poder mediador que não está restrito apenas ao prefeito, mas sim ao poder local, que é entendido como: o poder político representado pelo prefeito e pela Câmara municipal em parceria com a sociedade civil⁵.

Nesse caminho, assume-se, neste trabalho, que a municipalização da educação é um processo de descentralização, entendido como transferência ou passagem de responsabilidades ou encargos e tomadas de decisões, do Estado para os municípios. Do ponto de vista administrativo, a municipalização pode se dar pela existência de convênio: estado e município, ou pela criação no município de uma rede própria de ensino. Do ponto de vista

⁵ Movimentos sociais, organizações não-governamentais e populares, sindicatos, conselhos municipais e outros.

financeiro, conjectura-se uma ação conjunta entre estado e município, conforme estabelecem os arts. 18 e 211 da Constituição Federal de 1988,

Art. 18. A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios**, todos autônomos, nos termos desta constituição.

Art. 211. A União, os Estados, Distrito Federal e os **Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino** [grifo nosso].

Tal ação está regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/96, como preceitua seu art 8, §1º e §2º,

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

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

§ 2º. **Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei** [grifo nosso].

Do ponto de vista pedagógico, a LDB representa maior liberdade de ensino e mais atuação dos docentes e da comunidade estudantil. Tanto a Constituição Federal como a LDB 9.394/96 referem-se à **articulação**, ao **regime de colaboração** e à **cooperação dos sistemas**. Entende-se, então, que deverá haver colaboração entre estados e municípios, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Logo, é fundamental compreender os conceitos de descentralização e municipalização da educação como base norteadora para prosseguir esta investigação, considerados os aspectos político-sociais, legais, administrativos e pedagógicos, como uma exigência do processo de reforma do Estado.

1.2 Municipalização no Brasil após a década de 1980

O contexto histórico da educação brasileira indica que existem períodos de auge nas discussões sobre a municipalização nas políticas educacionais brasileiras, tornando-se mais evidentes nas décadas de 1950, 1980 e 1990, em razão da organização hierárquica da estrutura político-social centralizadora, que nesses momentos tinha a hegemonia.

O certo é que a política educacional brasileira tem experimentado, nas últimas décadas (1980–1990), um veemente processo de reformulações que abarca a sua organização: financeira e formas de gestão, em razão do Estado brasileiro enfrentar dificuldades com o financiamento de suas políticas públicas, deixando a atmosfera governamental propícia à implementação da gestão pública descentralizada. No que diz respeito aos aspectos de financiamento e organização do sistema, as mudanças associam-se à recente aprovação, pelo Congresso Nacional, de um conjunto de leis e de uma emenda constitucional⁶ (COSTA, 1998).

Em relação à gestão, essas reformulações aliaram-se aos projetos de reforma do Estado que estão sendo implementados nos três níveis de governo da estrutura federativa brasileira: o federal, o estadual e o municipal (COSTA, 1998).

Esse movimento, nos anos 1980, com a adoção de uma série de atitudes concentracionistas⁷, contraditórias ao discurso de implementar variadas formas de distribuição de recursos, que promete trazer responsabilidades para dentro de cada Estado, demonstra “[...] claramente, os níveis de concentração⁸ e centralização decisórios que marcaram o padrão de intervenção estatal no passado, foram identificados como determinantes da cristalização de aparatos extremamente verticalizados [...]” (SILVA, 1998, p. 3). Identificou-se, também, que esses níveis de concentração e centralização decisórios e da intervenção estatal teriam contribuído para o agravamento de desequilíbrios setoriais e sociais (OCDE⁹, 1990 *apud* SILVA, 1998).

⁶ Emenda Constitucional nº 14/96, Lei Federal 9.394/96 – LDB, de 20 de dezembro de 1996, e Lei Federal 9.424 de 24 de dezembro de 1996.

⁷ Tendência política de reunir ou concentrar todos os poderes nas mãos do governo, de reunir, concentrar, numa só área (BUENO, 2000, p. 244).

⁸ Situação em que um pequeno número de empresas detém parte considerável do capital, investimento, vendas, força de trabalho, ou qualquer outro elemento que sirva de medida ao desempenho de um setor industrial, econômico ou serviços [...]. O grau de concentração é um importante elemento da estrutura econômica do mercado e varia desde a concorrência considerada normal (pequena concentração), passando pelo oligopólio e chegando até o monopólio (grau máximo de concentração) (SANDRONI, 1996, p. 83).

⁹ *Organisation de Coopération et de Développement Economiques* (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)

Observa-se também que esse concentracionismo evidencia cada vez mais o papel do Estado¹⁰ na criação de moldes de organização capitalista conciliando as condições de desenvolvimento no plano mercantil, industrial e financeiro, impostas após a crise mundial de 1929. Este processo de desenvolvimento, amparado à intervenção estatal, acertou em cheio, tanto o centro quanto a periferia capitalista (SILVA, 1998). É entendido historicamente, a partir dos anos 1930 que sucedeu um intervencionismo deliberado pelo Estado, consolidado entre o período 1937 a 1947, período que diz respeito ao Estado Novo, um regime genuinamente estatizante, “[...] com o subjacente conteúdo ideológico expresso pelo nacionalismo econômico” (FARIAS, 2001), cuja particularidade foi a instabilidade produzida pelas diferentes facções revolucionárias, defensoras radicais de seus interesses, que conseguiram marcar o Estado Novo, após Vargas anunciar o golpe de Estado, que teve o apreço da burguesia da época, que se agarrava ao ideário liberalista e no princípio básico da liberdade da iniciativa privada ou do livre mercado (FARIAS NETO, 1994).

Essas idéias, evidentemente, influenciaram o sistema educacional. A era Vargas, fez algumas reformas inexpressivas no âmbito estadual porém acabou consolidando a ideologia liberal como ideologia educacional brasileira, que espelhava “[...] as contradições próprias e os rumos particulares do avanço capitalista no país, se incorporava decisivamente à consciência pedagógica nacional” (XAVIER, 1990, p. 65).

Em 1932 ocorreu um movimento chamado Manifesto dos Pioneiros que defendeu a descentralização do sistema educacional, baseando-se no princípio do respeito à multiplicidade, mostrando que a educação possui exigências regionais. A estrutura do ensino existente ainda continuava nos moldes da descentralização imperial¹¹ e os estados não estavam conectados ao sistema central, pois funcionavam à parte de uma política nacional da educação.

Em contrapartida, a sociedade solicitava mudanças no sistema educacional, colocando-a como preocupação central do governo, já que

¹⁰ Para Casassus (1995, p. 51) [...] o mercado aloca melhor que o Estado os recursos e, conseqüentemente, a educação deve estar orientada pela dinâmica do mercado e não pelo Estado [...] neste contexto, e em particular quando o mundo tende a se reorganizar de cara no século XXI, se perguntar se efetivamente o Estado deve ou não ocupar-se da educação, é uma interrogante não só legítima mas necessária.

¹¹ O Ato Adicional de 1834, além de dar um caráter descentralizador na contratação dos empregados provinciais também descentralizou a educação quando delegou às províncias o direito de regulamentar e promover a educação primária e secundária. Porém, a falta de recursos inviabilizou as Províncias de organizarem seu sistema de ensino. Conseqüentemente, o ensino primário ficou desamparado, com um número reduzido de escolas. Essas escolas resistiam graças ao esforço de uns poucos mestres-escolas, que não tinham outra opção de emprego, se não a de ensinar. Enquanto isso, a iniciativa privada assumiu o ensino secundário, acentuando o caráter classista e acadêmico do ensino, já que somente a elite tinha condições financeiras de manter seus filhos em uma escola paga (ROMANELLI, 1984, p. 40-41).

[...] o controle do sistema educacional representava um passo decisivo na criação das condições infra-estruturais no campo administrativo, indispensáveis para o exercício da política centralizadora e intervencionista que objetivava implantar em todos os setores da via nacional. (XAVIER, 1990, p. 83).

Dessa forma, a descentralização aconteceu gradativamente, enquanto os estados e municípios iam lentamente criando meios próprios de controle do ensino. A Reforma Francisco Campos (1931-1932) deu impulso aos atos centralizados do governo provisório no campo educacional, através de vários decretos que planejavam

[...] a organização do ensino superior e do ensino médio, secundário e profissional. Aparentemente, conservadora dentro do contexto das ‘novas aspirações’, já que consolidou o dualismo, reforçou o elitismo e frustrou a propalada renovação científica do sistema educacional brasileiro, essa reforma representou a concretização do discurso renovador, enquanto versão nacional da proposta escolanovista. (XAVIER, 1990, p. 84).

Essa reforma trouxe traços centralizadores, assinalando a nova política que surgia: elitista, como sugeriam as idéias liberais renovadoras. Os traços centralizadores foram evidentes mesmo quando o governo federal, aparentemente, ofereceu relativa autonomia didática e administrativa para as universidades. Essa relativa autonomia ainda se encontrava muito distante de uma política descentralizadora e autonomista, mas apesar disso, “[...] era mais aberta e moderna que aquela até então vigente” (XAVIER, 1990, p. 105). Portanto, os traços centralizadores não se apagaram; eles estão presentes em várias décadas, mas se evidenciam nas décadas em que vem à baila a descentralização, tal como 1980 e 1990.

A década de 1980 distinguiu-se pela ampliação no atendimento à demanda do ensino fundamental, facultando à generalização de um padrão de gestão do ensino público, “construído com base em um determinado significado atribuído ao binômio centralização/descentralização e, conseqüentemente, à autonomia pedagógica e de gasto à democratização dos processos decisórios no interior da escola pública” (ADRIÃO, 2001, p. 47).

Os anos de 1985 foram marcados por um lento e contínuo processo de redemocratização do país, de abertura política, de otimismo e populismo simultâneos, inclusive no “[...] populismo macroeconômico dos militares que ninguém sabe como ficaram subitamente populistas [...]” (FIORI, 2001, p. 32).

A mobilização de todas as forças para a modernização do país estava presente, a economia diversificava as importações e acelerava a concentração de renda nas mãos de

poucos. Nesse período, a política da descentralização foi apontada como o caminho que iria ajudar a construção da democracia em todos os setores da sociedade brasileira.

Cabe notar que as regiões Norte e Nordeste foram escopo de cuidados especiais, em virtude da seriedade dos problemas educacionais vivenciados por estes Estados, principalmente na área rural e para os quais a descentralização indicava uma rápida saída (PEIXOTO, 2001).

É importante destacar que a Constituição Federal de 1988 reafirmou o caráter descentralizador, facultando aos municípios um novo sentido de autonomia para gerir suas ações, estabelecendo que os municípios receberiam a responsabilidade para planejar, organizar e gerir um sistema de ensino parecido com dos Estados, Distrito Federal e União (OLIVEIRA, 1992), também resguarda o direito constitucional, nos artigos 34 e 35 quando assegura que “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal [e que] o Estado não intervirá em seus municípios, nem a União nos municípios localizados em Território Nacional”. Quanto à educação, a Constituição estabelece no Artigo 211 que “a União, aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” e a atuação dos Municípios acontecerá no ensino fundamental e pré-escolar. Também estabelece que a educação é um direito social, para tal, definiu os responsáveis: primeiro a família, depois o Estado. Visando assegurar o cumprimento deste direito, estabeleceu as fontes de financiamento, que gerariam os recursos para o Estado bancar os seus gastos.

O surgimento de um novo desenho de modernização capitalista incorpora-se ao movimento das condições de acumulação de capitais devido à globalização¹² econômica (LEÃO, 2001). Com esses padrões de modernização começam a surgir às idéias de qualidade, modernização e competitividade, que ganharam força nas indústrias e nas organizações empresariais. Assim, a participação, o compromisso e o poder decisório são elementos-chave neste novo desenho de gestão (VIEIRA, 2001).

Nessa perspectiva, a década de 1980, as propostas de alteração da gestão da escola pública apoiavam-se na defesa do gerenciamento coletivo através da eleição dos dirigentes escolares, na participação da comunidade, na constituição de instâncias coletivas do corpo docente e discente (colegiado, associação de pais e mestres e grêmio estudantil) para traçar

¹² A globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. Assinala a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória. Uma realidade ainda pouco conhecida, desafiando práticas e ideais, situações consolidadas e interpretações sedimentadas, formas de pensamento e vãos da imaginação (IANNI, 1997, p. 7).

metas e objetivos da unidade escolar, na tentativa de criar mecanismos para implementação da gestão democrática (ADRIÃO, 2001).

Em face disso, na primeira metade dos anos 1990, aconteceu um processo voluntário de municipalização da educação, por conta das dificuldades encontradas pelos municípios em gerir a sua rede de ensino. Também a pressão da população e a omissão do Governo Federal na hora de por em prática as políticas educacionais forçaram o acontecimento dessa transferência sem critérios pré-estabelecidos de serviços e encargos a esses municípios, que estavam despreparados para recebê-los. Porém, essa transferência não retirou do Estado o controle sobre o sistema educacional, por meio de um sistema centralizado de avaliação, da regulamentação da formação docente e da prescrição de um currículo nacional comum (LEÃO, 2001).

Por conseguinte, na outra metade dessa mesma década, retomaram-se as discussões sobre municipalização da educação desencadeada pela Emenda Constitucional nº 14/96¹³, alterando a Constituição Federal de 1988, reformulando o papel da União em relação à educação fundamental, criando em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), revelando “lutas por arranjos institucionais capazes de assegurar formas de participação e controle administrativo dos sistemas públicos de EB [Educação Básica]” (DUARTE; TEIXEIRA, 1999, p. 6).

Conforme o documento do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), a reforma calçada no Decreto-Lei nº 200, em 1967 foi uma tentativa de vencer a aspereza burocrática, iniciando-se a administração gerencial no Brasil. Através deste decreto-lei, “[...] realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional, [...] numa tentativa de ‘flexibilizar a administração’ com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado” (MARE, 1995, p. 9-10).

O panorama municipal no caso brasileiro sempre foi muito variado, havendo redes públicas com níveis elevados de ensino e escolas municipais da zona rural com apenas um

¹³A aprovação, em setembro de 1996, pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 14 (EC 14/96) sedimentou, no campo da educação escolar, nova organização do sistema nacional de educação básica (EB). A definição de responsabilidades para com os diferentes níveis acha-se relacionada ao regime de colaboração entre União, estados e municípios pelo exercício de funções supletivas e redistributivas 9CF, art. (211). Desobrigando a União da aplicação direta de recursos na erradicação do analfabetismo (ADCT, art. 60), a política de financiamento da educação básica, estabelecida após a reforma do texto constitucional, tende a equalizar a distribuição de recursos no âmbito dos estados subnacionais, sem enfrentar o principal lugar onde as desigualdades sociais são reproduzidas: a defasagem e seletividade na captação e aplicação de recursos entre os mais ricos e os mais pobres no interior de um mesmo sistema ou região (DUARTE, M. R. T.; TEIXEIRA, 1999).

professor e com instalações precárias. É justamente nas regiões mais pobres, onde se concentra a maioria dos alunos matriculados e docentes não titulados, que o ensino é mais municipalizado, numa indicação de que esse processo até hoje não representou a implementação de uma política que beneficiasse o sistema educacional brasileiro. Desse modo, a municipalização do ensino fundamental tem resultado, à exceção, talvez, do ocorrido nas capitais dos estados, numa falsa solução. Em consequência, oferece-se às populações mais pobres um ensino de baixa qualidade, fato que evidencia a escola dual. Na realidade, não se pode negar que a definição de qualidade do ensino está, conseqüentemente, ligada aos recursos recebidos pela rede de ensino (LUCE; FARENZENA, 1999).

Portanto, essas medidas descentralizadoras, tanto outrora quanto hoje, carregam a desigualdade das redes públicas, como características desburocratizadoras e flexibilizadoras e, em vez de enfraquecer o governo central, recuperaram o seu poder decisório.

1.3 Municipalização e a Reforma do Estado da Década de 1990

Na década de 1990, o Governo Federal brasileiro indica a crise fiscal como causadora da crise econômica, mas em nenhum momento aponta que a crise é do capital e não somente do Estado. Segundo o governo, o principal artifício para ganhar essa peleja seria a reforma do Estado. Para atingir esse êxito, formou-se o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁴, em novembro de 1995. Conforme o documento

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento [...] Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento [...] (MARE, 1995, p. 2).

Os serviços sociais e de infra-estrutura, apesar de organizados e regulados pela União, serão descentralizados e não serão realizados por ela. Essa lógica gerencial coloca

¹⁴ Entende-se por aparelho do Estado a administração em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios) (MARE, 1995, p. 2).

valores de mercado na administração pública, que começa a olhar para o cidadão-contribuinte como um cliente potencial, escancarando o cunho de exclusão em relação ao cidadão-não-contribuinte. Assim, as políticas sociais como saúde e educação saem da responsabilidade do Estado, pois de acordo com o MARE, estes serviços não são exclusividade do Estado (RIBEIRO, 2002). Idéia que se consolida na indicação de que

[...] por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (MARTINS; SANTOS, 2001, p. 29).

Desta forma, o Estado cede parte de suas competências a outros tipos de organizações, deixando de ser a fonte única do direito. Prerrogativas (deliberações sobre política econômica, monetária, cambial, tributária e outras) são deslocadas para administrações supranacionais “[...] imunes às perversões, limites e tentações alegadamente presentes nos sistemas políticos identificados com os Estados nacionais” (MORAES, 2000, p. 34).

Nesse sentido, as reformas do aparato de funcionamento do Estado reafirmaram-se na década de 1990, através de um movimento de

[...] desregulamentação da economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos. (MARTINS, 2001, p. 29).

Esse movimento sinaliza as mudanças da gestão política educacional que propõe a delegação de responsabilidades, a desconcentração, a autonomia e a descentralização como eixo principal dessas mudanças. As ações estatais apresentavam-se em quatro setores:

[...] **o estratégico** (relacionado à elaboração da legislação e das políticas bem como ao seu cumprimento); as **atividades exclusivas** (relativas às que garantem o cumprimento das leis e a viabilização das políticas: as forças armadas, a polícia, as agências de fomento e controle dos serviços públicos e seguridade social); os serviços **não-exclusivos** (serviços oferecidos pelo estado, mas que, por não se relacionarem diretamente com o poder do Estado, podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo “público-não estatal” – aqui inserem-se a educação e a saúde) e por fim o **setor de produção de bens e serviços** (formado pelas empresas estatais) (PEREIRA, 1998, p. 34).

As ações estatais apresentadas acima estão descritas no documento elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor e Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹⁵.

O Plano Diretor e Reforma do Aparelho do Estado aponta para a indispensável alteração da Constituição Federal de 1988 em relação “[...] à administração pública com especial ênfase ao tratamento dado ao funcionalismo (federal).Essa insistência deriva da necessária e prévia alteração na estrutura jurídica e institucional existente e definida na Constituição de 1988 para a aplicação do Plano de Reforma”. (ADRIÃO, 2001, p. 26).

1.4 Municipalização e a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, restabeleceu a descentralização administrativa, facultando aos municípios um novo sentido de autonomia administrativa e financeira. Dessa forma, Both (1997, p. 87) comenta:

a) a autonomia administrativa consiste no poder de praticar atos administrativos definitivos, isto é, não dependentes de aprovação superior. Tais atos não são dependentes do controle hierárquico e só são revogáveis por recursos aos tribunais administrativos.

b) A autonomia financeira existe quando a pessoa coletiva possui receitas próprias e pode aplicá-las livremente segundo orçamento que livremente elabora; [...].

A autonomia financeira presume renda ou receita própria, porém a municipalização apresenta um fator peculiar, pois, conforme a Constituição Federal de 1988, estas receitas podem ser agregadas a outras fontes de captação de Recursos; o art. 212, parágrafo 1º, reza: “[...] a União [...] prestará assistência técnica e financeira [...] aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino”. Reza também, “[...] a parcela da arrecadação de impostos transferidos pela União [...] aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferiu”.

¹⁵ “O Documento foi elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado e aprovado, em 21 de setembro de 1995, pela Câmara da Reforma do Estado. Esta era composta e presidida pelo Ministro Chefe da Casa Civil (Clóvis Carvalho) e pelos Ministros da Fazenda (Pedro Malan), do Trabalho (Paulo Paiva), do Planejamento e Orçamento (José Serra), do Estado maior das Forças Armadas (Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel) além do Ministro da Administração e Reforma do Estado (Luiz Carlos Bresser Pereira)” (ADRIÃO, 2001, p. 26).

A Constituição de 1967, art. 10, que permaneceu vigente até 1988, inaugurou autonomia bem limitada aos municípios, entretanto, o governo federal tinha o poder de intervir nos estados, se por ventura, não respeitassem os “poderes e direitos próprios dos municípios”. Ainda, em relação aos Estados e municípios, Both (1997, p. 24) reforça que a Constituição de 1967 (cap. III, art. 15) define mecanismos de garantia da autonomia municipal, como: a eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores; autonomia administrativa e financeira e organização dos serviços públicos locais.

Nesse contexto, a municipalização é entendida como saída para os obstáculos político-institucionais do nosso país. Tais obstáculos são averiguados pela inépcia de o Estado equacionar as demandas sociais, geralmente referentes ao atendimento das necessidades básicas. Apesar de reconhecidas dificuldades econômico-financeiras, sabe-se que a forma de estruturação interna do Estado e de seus ajustamentos político-institucionais contribuem para este desempenho ineficaz na atuação do governo.

Apela-se, então, com argumento a uma justificativa para explicar a desordem do Estado: a centralização de poderes e de recursos sobre o poder da União. Para sair desse impasse sugere-se a descentralização, sob a forma de municipalização.

Pari passu a esta Lei, o MEC, apoiado pela Emenda Constitucional 14/96, fez um plano de apoio à descentralização do ensino. No plano pedagógico, evidenciaram-se os Parâmetros Curriculares, com a função de nortear os conteúdos do Ensino. No campo dos recursos e gastos houve a alteração da lei do financiamento educacional, por meio de um novo sistema de transferências entre os níveis governamentais que sugerem a descentralização, a Lei 9.424/96 sobre o Fundef. Na dimensão das ações federais de regulamentação e supervisão do ensino foi estabelecido um sistema de estatísticas e de avaliação educacional. E também houve a descentralização de alguns programas federais que apóiam o ensino fundamental, tais como: dinheiro na escola, merenda escolar, capacitação docente a distância pela TV escola, e muitos outros. Seguindo a lógica dessa política educacional brasileira, o Ministério da Educação e Desporto ofereceu alguns programas de integração entre a escola e a comunidade, tais como: “Acorda, Brasil. Tá na hora da escola¹⁶” e o “Fala, Brasil – Serviço de Atendimento ao Cidadão¹⁷” incumbindo a comunidade de fiscalizar e manter a escola. (DRAIBE, 1998).

¹⁶ Com a finalidade de promover parcerias de apoio às iniciativas públicas e privadas para aparelhar as escolas (computador, videocassete, TV, livros, laboratórios, etc.) e também para recuperar as instalações e colaborar com sua gestão.

¹⁷ Um programa que visa oferecer ao cidadão uma via da comunicação gratuita com o Ministério da Educação e Cultura, pelo sistema de discagem gratuita (0800), desenvolvido em parceria com a iniciativa privada. Atitudes

Nessa direção, o Estado, ao descentralizar os recursos e criar programas em educação, anunciou melhores mecanismos de articulação de parcerias e de cooperação entre União, Estados, municípios e sociedade, para a gestão democrática e pública do Ensino. Entretanto, este modelo de descentralização educacional do país começou a ser debatido, comparando-se as ações propostas e os resultados alcançados pela descentralização no contexto nacional atual. (AZEVEDO, 2003).

Registre-se, que, por se tratar de sistema municipal de ensino, previsto na Constituição Federal, pela primeira vez os municípios também passam a deter competência normativa para o seu sistema de ensino como reza o art.11, inciso III da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 93,94/96, além da autonomia contida no inciso IV do mencionado artigo, devem conceber e administrar propostas pedagógicas que correspondam aos anseios de desenvolvimento e de cidadania de seus munícipes, aprovando o Plano Nacional de Educação de que trata o art. 9º, inciso I, da LDB 9.394/96. Ainda, o regime de colaboração, por seus sistemas respectivos, na forma autorizada pelo art. 211 da Constituição Federal e confirmada no art. 8º e seus parágrafos, da LDB citada.

Não bastassem essas disposições constitucionais relacionadas com os municípios e com o atendimento ao interesse local (entenda-se: no âmbito do município), os transcritos arts. 18 e 211 seriam suficientes para embasar a decisão político-administrativa de cada município organizar, por lei, o sistema municipal de ensino, responsável pelas ações educativas, nos níveis prioritários estabelecidos, inclusive em sede constitucional, para os quais se dirigem os arts. 212 e 213 além dos arts. 159, 160, 161 e 162-CF/88, além do constante nos arts. 60 e 72 e §§ 2º a 4º, do ADCT, com as cautelas cominadas em normas constitucionais relacionadas com as finanças públicas, com o orçamento, com a despesa pública, constantes dos arts. 163 a 169 da referida Constituição, dentre outros, e que resultaram na consolidação da responsabilidade fiscal através da Lei Complementar nº 101/2000, da maior relevância. (SILVA, 1998).

Essa é a mensagem da política educacional brasileira prevista pelo modelo político concebido na Constituição da República especialmente desde seu art. 1º até o art. 18, explicitando a descentralização que não quebra, não rompe (ao contrário, sedimenta) a harmonia da República Federativa Brasileira, de todos os Entes Federados, que não competem entre si, não concorrem uns com os outros, mas conjugam competências e concorrem uns para os outros, a fim de que resultem concretos os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, na

estas que se afinam com os interesses do grande capital, que tentam demonstrar através de soluções paliativas a preocupação em resgatar a dívida social, deixada pelos outros governos.

forma preceituada no art. 3º da Constituição, coerente com os arts. 1º e 2º, todos do Título que trata dos princípios fundamentais da organização política da República Federativa do Brasil, como Estado Democrático de Direito. (SILVA, 2001).

Tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 sempre se reportam, com intencional destaque a articulação, ao regime de colaboração¹⁸, à cooperação dos sistemas, à colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e melhoria da qualidade do ensino, formas de colaboração na oferta de ensino fundamental as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, integração e coordenação das ações educativas.

Entretanto, para Souza e Faria (2003) a descentralização via municipalização, como hoje se apresenta, conservada a centralidade do poder decisório, não conseguiu fazer valer a divisão técnica e política do financiamento e gestão do ensino fundamental, desfazendo-se a figura solidária da colaboração, que sinalizou o impulso democrático da CF de 1988 e da LDB 9.394/96 “no que tange às novas relações propostas entre as áreas de poder federadas e, mais uma vez, sucumbindo ao ‘velho’ federalismo brasileiro, quando transita da letra jurídica do texto às práticas político-institucionais ainda excludentes” (SOUZA; FARIA, 2003, p. 76). Por fim, não aconteceu a unidade entre o planejamento e a execução, o gerenciamento e a decisão; e entre o discurso e a prática, em busca do real pacto federativo solidário no campo da educação municipal.

¹⁸ Matéria regulamentada pela LDB 9. 394/96 (cf. SOUZA; FARIA, 2003).

1.5 LDB 9.394/96 e a Municipalização

A discussão sobre a municipalização de ensino pode ser demarcada pela Emenda Constitucional 14/96, sua regulamentação pela Lei 9.424/96 e com o disciplinamento dos gastos pela LDB 9.394/96.

Conforme a Lei 9.394/96 art. 8º, a gestão democrática do ensino deveria acontecer com a descentralização administrativa do sistema e da autonomia das instituições, com a determinação de compartilhamento e de redistribuição de responsabilidades do sistema de ensino entre os governos federal, estadual e municipal; à União coube a manutenção do ensino superior, os Estados e municípios ficaram responsáveis pela gestão do ensino básico-fundamental e médio.

Os municípios deveriam ofertar primeiramente o ensino fundamental, depois a educação infantil, com creches para crianças de 0 a 3 anos e pré – escolar, para crianças de 4 a 6 anos (art. 30º). Enquanto, os Estados compartilhariam com os municípios a responsabilidade sobre o ensino fundamental, sendo os únicos responsáveis pelo ensino médio (art. 10º). Ficando a cargo da União, a fiscalização dos municípios sobre aplicação do mínimo exigido, criando competências para que os discentes pensassem, fizessem e avaliassem o ensino e a gestão da educação de forma cooperadora (art. 9º).

Além da gestão autônoma de recursos humanos, dos recursos materiais e financeiros, coube às escolas de ensino fundamental e médio a elaboração e a execução de sua proposta pedagógica, integrando a escola com a família e a comunidade (art. 14º).

É oportuno registrar o Projeto Lei de Diretrizes e Bases apresentado em 1948 que também pressupôs a gestão democrática da educação pela descentralização administrativa. Na verdade, era a tradução do desagrado da política centralizadora e autoritária da classe elitista. Por isso,

Se a democratização política do país exigia, como ponto de partida, a descentralização do poder, a democratização do sistema de ensino implicava antes de mais nada, a unidade de ação, como apregoavam insistentemente os primeiros mas em torno de um projeto que contribuísse para a efetiva integração da população brasileira na ordem econômica e na vida política nacional. Não fora exatamente da centralização do poder e das decisões que resultara o caráter elitista e discriminador do sistema educacional nacional mas o divórcio entre o poder e os interesses da população em geral. (XAVIER, 1990, p. 134).

A bandeira da descentralização da educação concretizou o desejo da democratização na visão dos liberais da época, por isso, Gustavo Capanema questionou o significado dessa descentralização, que precisa ser questionada hoje, já que o MARE aponta a descentralização como um de seus eixos principais. No entanto, tal descentralização “[...] não significa maior participação e controle sociais, mas uma resposta para a crise fiscal, com o objetivo de se racionalizarem recursos e, tanto quanto possível, atribuírem-se à sociedade tarefas de política social, que até então, eram da esfera do Estado”. (PERONI, 1999, p. 21).

A LDB 9.394/96 vinculou a educação às práticas social e profissional, e também estabeleceu fontes de financiamento para os gastos educacionais. No que tange à ação pública pela educação, as normas legais atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino e consagraram uma estrutura de financiamento, conforme demonstra o quadro 1.1: a responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira, agrupada segundo os componentes administrativos da Federação com as devidas fontes de recursos.

QUADRO 1.1 Estrutura de Financiamento da Educação por Unidade da Federação

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. Orçamentários (Tesouro) 1. Ordinários do Tesouro 2. Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE 3. DRU (ex-FEF/FSE) 2. Contribuições sociais <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/ quota federal • Contribuição sobre o lucro líquido • Contribuição para a seguridade social • Receitas brutas de prognósticos 3. Outras fontes 4. Operações de Crédito 5. Renda líquida da loteria federal 6. Renda de órgãos autônomos 7. Aplicação do Salário educação/quota federal e outras fontes do FNDE 8. Diretamente arrecadados 9. Diversos	1. Orçamentários (Tesouro) 10. Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE 11. Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPE e ICMS) 2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/quota federal • Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef) • Aplicação do Salário educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3. Contribuição social <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/quota estadual 4. Outros <ul style="list-style-type: none"> • Diretamente arrecadados • Operações de crédito Diversos	1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do (FPM) 2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/ quota estadual • Salário-educação/ quota federal • Orçamentários do Estado • Orçamentários da União • Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE 3. Outros <ul style="list-style-type: none"> • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração: Castro, J. A. *apud* Castro. Em Aberto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, v. 18, n. 74, p.12, dez. 2001.

De acordo com o Quadro 1.1, a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os Estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na

manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se que o regime de financiamento entre os entes federados é o de colaboração, e que a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal dos Estados, Distrito Federal e municípios (CASTRO, 2001).

A estrutura de financiamento da educação apresentada é mista, a maior parcela dos recursos é provenientes de fontes do aparato fiscal. Uma outra parcela provém das contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social e daquela contribuição criada exclusivamente para a educação que é o salário-educação. A terceira parcela provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, tem-se os outros recursos provenientes das aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados pelas instituições vinculadas. Na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, os quais são somados aos seus próprios recursos (CASTRO, 2001).

No Quadro 1.2, apresenta-se uma breve comparação quanto à alocação de recursos entre a prevista em projeto da LDB e a aprovada em Lei.

QUADRO 1.2 Recursos públicos para financiar a educação no projeto original da LDB 9.394/96¹⁹

LDB - PROJETO NA CÂMARA – PLC 1.258-C DE 1988	LDB - 9394 DE 20/12/96
Art. 96. A educação pública será financiada com recursos provenientes das seguintes fontes: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita decorrente de programas governamentais específicos; IV - receita da contribuição do salário-educação; V - receitas de loterias e de quaisquer concursos prognósticos; VI - receita de incentivos fiscais; VII - receita decorrente de royalties pagos a Estados e Municípios; VIII - operações de créditos internas e externas; IX - outras receitas previstas em lei.	Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei.

¹⁹ Quadro elaborado a partir de informações retiradas de OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. O público e o privado na educação de Mato Grosso do Sul. In: Senna, Éster (Org.) Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais. Campo Grande: UFMS, 2000 e Redação Final do Projeto de Lei nº 1.258-C, de 1988. In: BRZEZINSKI, Irie (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Esse quadro comparativo indica que as fontes de recursos consideradas no projeto são praticamente duas vezes maiores que as apresentadas no projeto de lei aprovado. Poder-se-ia considerar a necessidade de analisarem-se também outras fontes de recursos tais como: a) o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL); b) o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); c) os incentivos fiscais, entre outros, não detalhados no presente trabalho dadas as limitações de nosso propósito (OLIVEIRA, 1999).

Anteriormente os mecanismos de distribuição da arrecadação dos tributos federais e estaduais para Estados e municípios não favoreciam a igualdade, pois estavam embasados em critérios não-educacionais, por exemplo: a renda *per capita* e a população local. Na tentativa de bloquear qualquer abuso na utilização dos recursos exclusivos à educação, a Lei 9.394/96 estabeleceu regras do que poderia ou não contar como despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, com a LDB, o município passou a ter atribuições e responsabilidades que anteriormente não tinha. Após a Lei, o município passou a ter o direito de optar pela melhor forma de organização e de coordenar o seu sistema de ensino.

Para tanto, o Sistema Municipal de Educação necessita definir as suas competências gerais, e como colaborará com a União e com o Estado, por isso a LDB define algumas prioridades. (Veja Quadro 1.3).

QUADRO 1.3 Organização do Sistema Municipal de Educação – LDB 9394/96

OPÇÕES	a) um sistema de ensino próprio; b) integrar-se ao sistema estadual de ensino; c) compor, com o sistema estadual, um sistema único de educação básica.
RESPONSABILIDADE DE COORDENAR	a) as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidos pelo Poder Público municipal; b) as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; c) os órgãos municipais de educação.
COMPETÊNCIAS GERAIS	a) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado; b) exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; c) baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; d) autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; e) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas; f) oferecer, com prioridade, o ensino fundamental; g) matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

(Continuação - QUADRO 1.3)

COMPETÊNCIAS GERAIS (Cont.)	<p>h) promover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;</p> <p>i) realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;</p> <p>j) integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território, ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar;</p> <p>k) estabelecer estratégias para que, até o fim da Década da Educação, sejam admitidos em seus quadros apenas docentes habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço;</p> <p>l) estabelecer mecanismos para progressão da sua rede escolar pública de ensino fundamental, para o regime de escolas de tempo integral;</p> <p>m) estabelecer mecanismos para autorizar o funcionamento e para avaliar a qualidade do processo educativo desenvolvido pelas escolas da iniciativa privada.</p>
COLABORAÇÃO DO MUNICÍPIO COM ESTADO E UNIÃO	<p>a) na elaboração do Plano Nacional de Educação;</p> <p>b) recebendo assistência técnica e financeira para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e para o atendimento prioritário da escolaridade obrigatória;</p> <p>c) no estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio;</p> <p>d) na construção de um processo nacional de avaliação do rendimento;</p> <p>e) oferecendo as informações e dados necessários sobre os estabelecimentos de ensino e órgãos educacionais de seu sistema;</p> <p>f) no estabelecimento do padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental.</p>

Fonte: GRACINDO, R. V. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BREZEZINSKI (Org.). **LDB interpreta: diversos olhares se entrecruzam**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Na verdade, os artigos da LDB que explicitam a esfera municipal apontam a tendência de o município criar um sistema educacional próprio em regime de colaboração com a União e o Estado. Para tanto, ele necessita de um Plano Educacional que estabeleça princípios, compromissos, objetivos e estrutura organizacional, enfim, ações concretas que serão efetivadas a exemplo do quadro acima.

Essas ações interferem no financiamento dos gastos com a educação. Nesse sentido, a prioridade foi a educação básica, legalmente instituída a partir de 1996 por meio de novos instrumentos: a LDB 9394/96; Emenda Constitucional 14/96 - EC. 14/96; Lei 9424/96; Decreto nº 2264, responsáveis pela atual reforma educacional, os quais serão tratados na próxima seção, considerando que tal reforma provocou a retomada de uma questão importante para a educação brasileira: como ajustar, o aspecto financeiro, à educação obrigatória para todo cidadão brasileiro. Tal problema já era preocupação desde a Constituição de 1946, que propagava a idéia da educação como direito de todos.

É importante, abrir um parênteses, para ressaltar que a carta de Jomtien (1990) aborda a educação básica sustentada num viés humanista, cuja intenção é educar a população mais carente para a produção da própria vida. Por isso, os esforços foram convergidos na produção de propostas educacionais para o Ensino Fundamental, após o ano de 1996.

Deve-se, considerar, que organismos orientadores e financiadores dos Fundos de Desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM), a partir da Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien e Tailândia (1990) estão acenando para a importância de investimentos no ensino do primeiro grau, através de parcerias na consecução de fundos financeiros das condições materiais de implementação destas políticas dentro da escola pública. Também apontam para a descentralização das responsabilidades educacionais, no âmbito do Estado e Municípios.

Além do Fundef, destacam-se, também, outras propostas que o complementam, focando a escola pública de Ensino Fundamental. As propostas de maior relevância são: LDB 9.394/96; Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); Programa de avaliação do livro didático; reestruturação e descentralização do sistema de distribuição do livro didático; o Fundo de Assistência ao Educando (FAE); Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE); Reestruturação e descentralização do programa Merenda Escolar; Programa Bolsa Escola; Programa dinheiro na escola através do FNDE; Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) etc., esses programas e políticas educacionais voltados para o Ensino Fundamental só podem ser compreendidos se enraizados à Reforma do Aparelho do Estado brasileiro após o ano de 1995.

1.6 Criação do Fundef e a Municipalização

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) é um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um mecanismo que pretende distribuir, de maneira mais equânime, os recursos vinculados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

A criação do Fundef foi prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 14/96 e regulamentada pela Lei 9.424/96 e pelo Decreto 2.264/97, buscou pôr fim às disparidades das responsabilidades pela educação fundamental entre os Estados do Brasil. Seu funcionamento foi implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998, com a intenção de destinar recursos para a conclusão, reforma, ampliação e aquisição de equipamentos de escolas, dentre outros (OLIVEIRA, 2004).

Durante dez anos, 15% das receitas fiscais, inclusive as transferências de Estados e municípios, devem ser aplicadas somente no ensino fundamental (1ª a 8ª série). Esse percentual precisa ser redistribuído entre cada Estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na escola das redes estadual e municipal. Quanto aos Estados mais carentes, que não possuem recursos suficientes para atingir o mínimo estipulado, a União fica incumbida de fazer a necessária complementação orçamentária (OLIVEIRA, 2004).

O Fundef estabeleceu que 60% dos 15% dos recursos do ensino fundamental seriam destinados aos salários dos professores em exercício, também podendo ser usado em programas de capacitação de professores leigos, nos primeiros cinco anos de vigência do Fundo, que foi regulamento pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (DUARTE; TEIXEIRA, 2001).

É constituído basicamente com 15 % da receita do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS), também do Imposto sobre Serviço (ISS), da prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, do Fundo de Participação do Município (FPM), do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Imposto sobre Produtos Importados (IPI) e Produtos Exportados (IPE). Visto desta forma, o Fundef, obtém sua receita apenas dos estados e municípios: Fundo de Participação dos Estados – (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI)

Exportação e pela Lei Complementar n.º 87/96 , também chamada de Lei Kandir (OLIVEIRA, 2004).

Sua existência tem duração prevista até dezembro de 2006; isso poderá significar grandes transtornos para os municípios que assumiram a responsabilidade com o Ensino Fundamental, inclusive com repercussão sobre as demais modalidades de ensino. Mais ainda para aqueles municípios que estão recebendo complementação de recursos por não atingirem o valor custo-aluno-ano previsto em lei (LARA, 2002).

Os recursos do Fundef são repassados às redes municipais ou estaduais de ensino fundamental dependendo do número de alunos matriculados no ensino fundamental, de acordo com a estimativa feita pelo MEC (Decreto 2.264/97), tomando-se como base a matrícula no ano anterior, acarretando o atraso dos recursos financeiros em um ano, após a entrada do aluno na escola ou rede escolar - fato este, que prejudica as redes que estão em desenvolvimento (LUCE; FARENZENA, 1999).

Deve-se ressaltar que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fixou que os poderes públicos deveriam aplicar pelo menos a metade de seus gastos constitucionais em educação (percentual da receita em impostos é de, no mínimo, 18% para a União e de 25% para os Estados e municípios) e na manutenção do ensino, diminuindo a “responsabilidade do Governo Federal também nesta área, que caiu de 50%, previstos na CF/88, para o equivalente a 30% dos 18% dos impostos, ou seja, uma redução de 9% (50% de 18%) para 5,4% (30% de 18%) (SOUZA; FARIA, 2003).

É importante assinalar que enquanto os Estados e municípios cumpriam a Constituição Federal, o governo federal se recusava a fazê-lo. Comparando as estimativas feitas no ano de 1996, com os gastos declarados da União com o ensino fundamental, nota-se que o governo federal deixou de aplicar 1,7 bilhões de reais neste nível de ensino. Em decorrência disto, o governo federal mudou a Constituição, fortalecido pela Emenda Constitucional de nº 14, regulamentada pela Lei 9.424/96. Com isso, a União ficou desobrigada de aplicar pelo menos a metade de seus gastos constitucionais no ensino fundamental (PINTO, 1999).

A nova redação do artigo 60 do Ato Disposições Constitucionais Transitórias determina que a União aplique na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental nunca menos que o equivalente a 30% de seus gastos constitucionais em ensino. A palavra equivalente significa que este percentual não precisa sair da receita de imposto da União. Este fato na prática pode significar um truque contábil do governo federal, pois autoriza a inclusão

do salário-educação e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e outras contribuições sociais, que o transforma em uma inocente determinação constitucional (PINTO, 1999).

Desse modo, de acordo com Souza e Faria (2003, p. 63) a Educação Municipal contrapõe-se aos seguintes recursos:

- a) no mínimo, 25% de todos os impostos menos os 15% de contribuição para o Fundef;
- b) receita do Fundef, calculada com base no mínimo de matriculados no Ensino Fundamental regular, acrescida de rendimentos financeiros com tal receita;
- c) receitas de convênios vinculados à educação (merenda, transportes etc.);
- d) receita do Salário-Educação (como existia e esteja sendo cumprida lei estadual de repartição de sua cota estadual com os municípios).

Assim, pode-se notar que sobra aos municípios somente 40% da arrecadação em relação à Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos (EJA), em virtude de dar preferência à Educação Fundamental, causando desequilíbrio e enfraquecimento dos sistemas de ensino do país (SOUZA; FARIA; 2003).

Na visão de Pinto (1999, p. 91) o Fundef provocou “[...] um efeito Robin Hood, transferindo recursos dos municípios ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é *per capita* [...]”. Porém, segundo o autor, que os recursos do são insuficientes, porque este nível de ensino atinge 70% das matrículas públicas, via Fundef, recebe menos de 60% dos gastos com o ensino dos estados e municípios e menos de 10% da União.

Também deve-se levar em conta que o Fundef, a Lei 9.394/96 e a Constituição Federal 1988 incentivam as parcerias entre as esferas públicas, favorecendo o ensino fundamental e prejudicando o ensino médio, em consonância com um dos pilares da Reforma do Estado, a focalização das políticas educacionais no ensino fundamental em quase todo o território nacional.

O Fundef estabeleceu como prioridade política o ensino fundamental para corrigindo disparidades regionais e sociais; foi o primeiro documento, entre o elenco de programas inerentes à reforma educacional brasileira nos anos 1990, a anunciar e oficializar a prioridade dada ao Ensino Fundamental. Desse modo, pode-se inferir, que a universalização da Educação Básica, no Brasil, passou a corresponder à universalização do Ensino Fundamental.

Neste contexto, o Brasil, após 1995, com a proposta do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, vem implantando políticas educacionais, em particular, para o Ensino Fundamental, com a finalidade de descentralizar as

responsabilidades do financiamento e de execução destas políticas, da União para os Estados e dos Estados para os municípios.

1.7 Reforma da Educação Básica

A reforma da educação básica²⁰ vem-se construindo lentamente no bojo da Reforma do Estado e tem uma certa semelhança com o Plano Diretor do Aparelho do Estado, quando se trata do novo modelo de gestão, já que seus conteúdos foram definidos por dois princípios: a descentralização²¹ e a desconcentração²², como expressa o documento:

[...] o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, [...] para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições [...] (MARE, p. 1-3).

Esses dois princípios estão associados aos conceitos de democratização e participação; vale lembrar que há dessemelhanças entre democratizar e compartilhar a gestão escolar, como se vê em Freitas (2003, p. 213, grifo nosso) é bastante precisa ao fazer esta distinção

Democratizar: criação, organização, fortalecimento e consolidação de sujeitos coletivos autônomos que decidam e realizem, conjuntamente e em interlocução com a sociedade civil e o Estado, ações político-pedagógicas e administrativas comprometidas com a transformação das relações sociais no sentido de socializar as riquezas socialmente produzidas.

Compartilhar: adoção de princípios e critérios de gestão empresarial, destacadamente a busca por resultados, o pragmatismo pedagógico, a eficiência, a eficácia e a produtividade.

Por sua vez, Villela (2001, p. 142) distingue quatro tipos de descentralização:

²⁰ De acordo com a LDB 9394/96, a educação básica no Brasil compreende: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

²¹ Casassus (1995, p. 68) afirma que “[...] a idéia de ‘centro’ - neste caso o Estado – está associada com a noção de unidade, e a idéia de descentro (se permitido um abuso de linguagem) está associada com a noção de diversidade”.

²² “[...] a desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência local. Assim a desconcentração refletiria um movimento ‘de cima para baixo’ e a descentralização um movimento ‘de baixo para cima’ (CASASSUS, 1990, p. 12).

[...] a **desconcentração**, isto é, a delegação de responsabilidade administrativa a níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central; a **delegação**, ou seja, a transferência de responsabilidade administrativa por funções especificamente definidas a organizações que estão fora da estrutura burocrática regular e que são controladas indiretamente pelo governo central; a **devolução** vale dizer, a transferência se faz a unidades subnacionais do governo cujas atividades estão fora do controle direto do governo central; a **privatização**, isto é, a transferência de responsabilidade para as organizações voluntárias ou para as empresas privadas [grifo nosso].

Percebe-se que há um conjunto de idéias relacionado à democratização do sistema político e à reforma social de caráter distributiva é associada à descentralização, via municipalização, interpretada como eficiência²³ e da eficácia²⁴ no gerenciamento da máquina estatal (BRUNO, 2001).

Casassus (1995) afirma que apesar do cunho centralizador do Estado, ao longo destas últimas décadas, sempre existiu uma outra tentativa de descentralização. No período de 1980, o projeto internacional de regionalização educativa, coordenado pela Organização de Estados Americanos (OEA), teve um importante papel nesse processo que buscava a descentralização, resgatando o movimento contrário à centralização, iniciado na segunda metade dos anos 1960, considerado por Farias (2001) como a década de estagnação, notada pelo acelerado processo de estatização.

Ao passo que na década de 1990 surge a proposta de modernização do País, conclamando a sociedade para compartilhar decisões e responsabilidades, enaltecendo o compromisso com o destino do Brasil, e revelando a urgência em realizar mudanças indispensáveis à modernização da administração pública brasileira (FARIAS NETO, 1994). Em nome do denominado Plano de Reconstrução Nacional, as políticas sociais públicas foram postas como causa primeira da crise fiscal brasileira, ficaram na mira dos governadores na luta do ajuste estrutural; e com isto as políticas sociais universais, como Previdência, Saúde, Assistência e Educação Básica, tiveram muitas perdas, talvez irreparáveis, piorando de

²³ Este conceito é distinto do de eficácia na medida em que se refere à forma de realizar uma tarefa. Se um trabalhador realizar uma tarefa de acordo com as normas e padrões pré-estabelecidos, ele a estará realizando de forma eficiente. No conceito de eficiência não se examina se aquilo que foi produzido com eficiência é eficaz, isto é, se o produto ou o resultado do trabalho eficiente está adequado à finalidade proposta. Desta forma uma ação pode ser eficiente sem ser eficaz (SANDRONI, 1996, p. 149). Em suma, a eficiência é a medida da produtividade.

²⁴ Significa fazer o que é preciso para alcançar determinado objetivo. Este conceito é distinto de eficiência, na medida em que se refere ao resultado do trabalho de um empregado, isto é, se o mesmo é adequado a um fim proposto. Desta forma, um trabalhador pode fazer um produto adequado (idealmente a um consumidor), mas se não realizar as tarefas correspondentes com eficiência, o resultado final não será apropriado. O ideal é que o resultado de uma tarefa seja eficaz (adequada a um objetivo) e que ela seja realizada com eficiência. Em resumo, fazer a coisa certa de forma certa é a melhor definição de trabalho eficiente e eficaz (SANDRONI, 1996, p. 149).

maneira crescente as já capengas condições sociais da maioria da população (SIMIONATTO, 2001).

Sob esse prisma, a reconstrução do Estado implicou alguns ajustes na estrutura econômica exigidos em nome dos programas de estabilização, provocando a redução efetiva dos gastos públicos e, a reboque, o desmantelamento dos serviços públicos sociais que já eram ineficientes. Então, em decorrência disto, ocorreram mudanças no modelo gerencial, propondo técnicas diferentes daquelas que predominaram nas décadas de 1970 e 1980 (KLIKSBERG, 1998).

A reforma do Estado gerou três importantes elementos, tendo como horizonte a formação do desejável Estado inteligente, concentrando suas funções em estratégias para eficiente desenho institucional, desenvolvendo capacidades gerenciais que tivessem alta eficiência. Assim, o Estado inteligente deveria conduzir as políticas sociais, alicerçadas em três pilares:

- a) focalização – os gastos e investimentos em serviços públicos concentram-se nos setores de extrema pobreza, cabendo ao Estado participar apenas residualmente da esfera pública, redirecionando o gasto social e concentrando-o em programas destinados aos segmentos pobres e carentes. Eficiência, eficácia e metas quantitativas são os objetivos centrais a serem atingidos;
- b) descentralização – redireciona as formas de gestão e a transferência das decisões da esfera federal para Estados e municípios, buscando combater a burocratização e a ineficiência do gasto social. No nível local inclui, também, a participação das organizações não governamentais, filantrópicas, comunitárias e empresas privadas;
- c) privatização – pressupõe o deslocamento da produção de bens e serviços da esfera pública para o setor privado lucrativo, ou seja, para o mercado (SIMIONATTO, 2001, p. 4).

Essa política sinaliza que o Estado possui a incumbência de centrar os seus empreendimentos nos mais carentes e estimular mecanismos, como o co-financiamento, para os que têm capacidade contributiva, direcionando o gasto social para a população-objeto dos mais necessitados. Este exemplo está baseado em um Estado centralizado, responsável imediato pela implementação, formulação e financiamento das políticas sociais, privilegiando a **desconcentração e a descentralização**. Com isso, transfere-se o poder de decisão e captação de recursos para as esferas subestatais, que dispõem de autoridade para agir de modo mais informado, em conjunto com atores não-governamentais, e submetidos ao controle dos agentes envolvidos no processo. Portanto muda-se de lógica sobre a captação de recursos, que deixa de ser centralizada, e passa a funcionar de acordo com a lógica dos projetos e convênios, buscando a participação de outros atores: ONGs, universidades e instituições de

pesquisa, disputando a criação de opções para resolver os problemas sociais (PINHEIRO, 1995).

Nessa direção, as reformas buscaram habilitar a capacidade de intervenção do Estado para aparelhar as nações às recentes condições de competição, partindo de projetos de desenvolvimento, que aumentassem a capacidade das estruturas internas de produção e o mercado de trabalho, porém que preservassem as condições razoáveis de soberania e protegessem os sistemas sociais já existentes (SILVA, 1998).

Percebe-se nos dados retirados dos relatórios da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dos relatórios do Banco Internacional de Reconstrução Nacional (BIRD) que as principais mudanças acontecidas desde 1992 foram: a primeira, a descentralização de atribuições e competências operacionais, habitualmente dadas ao governo central, para níveis subnacionais, buscando mais eficiência e mais qualidade na prestação de serviços públicos, com destaque na área social. A segunda, emprego de mecanismos de mercado e de competição administrada (cobrança de taxas, utilização de franquias e de mecanismo com o objetivo de aumentar a produtividade dos serviços prestados e ampliar as opções de escolhas por parte dos usuários dos serviços) (SILVA, 1998).

A outra mudança foi a redefinição do papel dos setores centrais de planejamento e gestão governamental, tentando redesenhar suas missões, práticas organizacionais e mecanismos de informação e operação. Foi dado destaque particular à criação de sistemas e mecanismo de avaliação e controle de desempenhos referentes a problemas julgados estratégicos no plano nacional²⁵.

Em consequência, houve uma preocupação em torno da reforma política, econômica e da educação, com ênfase nas instâncias regionais ou locais de governo, em direção à descentralização, via municipalização, assumidas pela esfera central através do discurso da necessidade de adoção da administração gerencial, “[...] redemocratização política à liberalização e à privatização da economia” (SOUZA; FARIA, 2003).

A proposta da administração gerencial conjectura a racionalidade no processo administrativo, “[...] uma vez que a escolha dos meios implica na observância dos fins e que uma escolha racional implicaria no aumento no grau de eficiência” (ADRIÃO, 2003, p. 31). Dessa forma, reestruturou-se o papel do Estado na economia e nas políticas sociais brasileira,

²⁵ A despeito dos mecanismos de avaliação e controle de resultados serem conhecidos como elementos estratégicos e essenciais, eles têm tido um desenvolvimento ainda considerado muito precário no conjunto de países da OCDE. Isso vale tanto para o monitoramento da implementação de políticas públicas em si mesmo, como para o acompanhamento dos resultados do novo formato das ações públicas no contexto descentralizado (SILVA, 1998, p. 8).

pois o Estado passou a ter menor intervenção direta; em compensação, maior atividade regulatória: descentralização e flexibilização do processo administrativo.

Draibe (1998) discorre sobre as tendências da descentralização. Para a autora, as tendências organizacionais avaliadas, nos últimos anos, pelo sistema educacional do país estão alicerçadas em três eixos de mudanças que projetam um modelo de descentralização: a desconcentração, as parcerias e a municipalização, ou também podemos dizer, conforme Casassus (1990) que os processos de descentralização são melhor compreendidos quando estudados em suas modalidades de implantação: regionalização²⁶, nuclearização²⁷ e municipalização que, neste caso, é o objeto desta dissertação.

Ao analisar-se a questão da descentralização pela via da municipalização, nota-se que o grande desafio é organizar de forma equilibrada os três níveis governamentais, de modo a propiciar uma escola pública destinada a todos os cidadãos brasileiros. Nessa assertiva, o município precisa ser entendido como parte de um sistema mais amplo para equacionar as desigualdades regionais por meio de políticas democráticas e mobilização da sociedade, que dêem possibilidades de se ir além do discurso oficial.

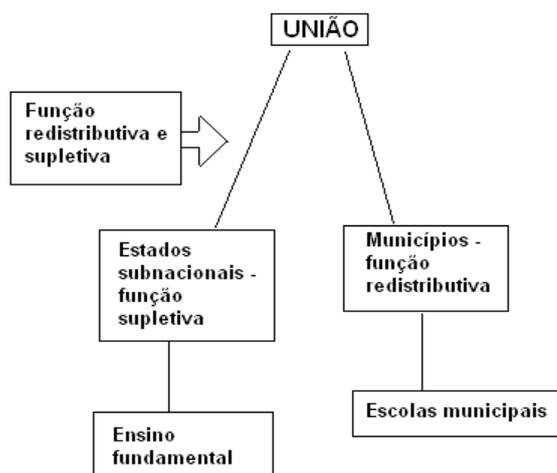
Portanto, a municipalização exige mecanismos de negociação nos campos político-institucional e econômico-financeiro, que permitam estabelecer acordos entre a União, Estado e município para melhorar a capacidade técnica, institucional e gerencial dos municípios.

Todavia, para os municípios explicita-se a incumbência de exercer ação redistributiva em relação as suas escolas. O *design* de um sistema educacional nacional esclarece o relacionamento sob forma de colaboração – e nas intervenções para o cumprimento das atribuições redistributivas e supletivas das diferentes instâncias do governo (Figura 1.1).

²⁶ A regionalização pode compreender um ou mais Estados ou grupos de municípios (OLIVEIRA, 1999).

²⁷ A nuclearização é concebida como nova forma organizativa, constituída de escolas rurais dispersas e com problemas semelhantes, utilizando-se do microplanejamento e observando estreita vinculação com o meio no qual estão inseridas. [...] A nuclearização foi inovação de curta duração, criada no Peru, para a educação indígena, no início da década de 70 (OLIVEIRA, 1999, p. 16).

FIGURA 1.1 - Design de um Sistema Nacional de Educação



Fonte: DUARTE, 2001, p. 243.

A Figura 1.1 indica que a União acha-se responsabilizada pelo exercício de ação supletiva, com vistas a corrigir disparidades de acesso e assegurar padrão mínimo de qualidade. Estados e municípios são co-responsáveis na oferta do ensino fundamental.

Antes do final deste capítulo, pode-se inferir que as orientações da Reforma do Estado brasileiro em relação ao financiamento da escola pública reduzem-se a uma questão técnica que segue as determinações e a demanda do capital no seu atual estágio - capital financeiro. Percebendo isso, para a área educacional, observa-se que o desejo é a maximização do custo benefício decorrente da eficácia e eficiência do planejamento estratégico gerencial, nesta fase de recessão econômica e de ajuste fiscal do Estado.

A partir do momento (1995) em que a escola foi organicamente classificada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho Administrativo do Estado, estabelece-se no seu interior a unidade executora da escola, permitindo o recebimento de fundos financeiros da sociedade civil, a gestão e controle do financiamento, entre outros serviços. Isso é mais um efeito da reforma do Estado, porque com a diminuição do papel do Estado, ocorreu uma descentralização espontânea.

Por fim, pode-se afirmar que a municipalização é um processo historicamente determinado pelas relações econômicas, políticas, sociais e que se configurou sob o modo de produção capitalista, com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado centralizador,

tendência que se tornará evidente nas décadas de 1980 e 1990, que trazem o modelo de administração descentralizada e ganham espaço na CF/88. Sob esse mesmo escopo, projeto de Reforma do Estado em 1995 buscou diminuir o papel do Estado, racionalizar recursos e propor a municipalização das políticas sociais no momento em que os municípios precisavam saldar as dívidas com a União, estavam sem recursos para investir em políticas sociais (PERONI, 1999).

Mato Grosso do Sul, assim como o Brasil, passou por reformas e por processos de transição política, também sentiu a alteração na mudança de regime político ditatorial para a democracia; mudança que exige romper com certas articulações política, econômica e social, assunto que será discutido no segundo capítulo: A divisão do Estado e a municipalização de Mato Grosso do Sul.

CAPÍTULO II

DIVISÃO DO ESTADO E O MOVIMENTO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

A finalidade deste capítulo é apresentar a gênese da municipalização da educação no Estado de Mato Grosso do Sul, revelando as relações de forças sociais, políticas e econômicas que contribuíram para a materialização desta política.

Para tanto, buscou-se entender historicamente os aspectos mais relevantes da realidade: ideologias, reformas, inovações, concepções político-sócio-econômicas e particularmente as contradições da política municipalizadora como componente essencial da política de descentralização da educação em Mato Grosso do Sul desde a divisão do Estado.

O resgate histórico de Mato Grosso do Sul foi necessário para analisar a sua concepção e explicar os embates e os interesses políticos que interferiram na organização da estrutura do Poder Executivo, para explicitar o movimento da política de municipalização, que surgiu junto com a divisão do Estado. Desse modo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, na tentativa de não perder de vista os movimentos de centralização e de descentralização. Outra preocupação foi a de tentar ressaltar as instâncias interessadas em manter o poder central e/ou poder local em suas mãos.

Neste sentido, é possível depreender que o critério que possibilitava a existência dessa luta entre os poderes obedecia a uma relação indissociável entre a política, a economia, os aspectos sociais e a organização educacional.

2.1 Gestão de Harry Amorim Costa e a Municipalização

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado através da Lei Complementar nº 31 de 11 de outubro de 1977. Sua instalação oficial ocorreu em primeiro de janeiro de 1979, com a posse do primeiro governador do Estado Harry Amorim Costa, indicado pelo presidente da República [Ernesto Geisel 1974 – 1979] (OLIVEIRA, 2000)²⁸. Essa indicação ocorreu porque Harry Amorim Costa era de outro Estado e estava alheio às divergências internas entre as duas facções da ARENA: pedrossionistas e ortodoxos disputavam o controle do aparato político-administrativo do Estado e a dominação dos mecanismos clientelistas por um dos segmentos da burguesia rural:

[...] cujos interesses estavam voltados para a atividade econômica mais tradicional da região Sul do antigo Mato Grosso, a pecuária e, outra, cujos interesses passavam pela introdução da racionalidade e da tecnologia mais avançada na agricultura e pela industrialização do Estado (ROCHA, 1992, p. 34).

Após muita pressão dos arenistas e ortodoxos sobre o Planalto, o Presidente Geisel, após a aprovação do Senado, indica o governador para o novo Estado, como forma de superar as disputas entre as duas alas políticas e evitar a crise que se iniciava. Mato Grosso do Sul nasceu para ser um Estado modelo, pois aqui seriam aplicadas novas técnicas de administração pública, pois

[...] na lógica do Planalto Central, guiado pela tecnocracia, seria esse o modelo que daria conta de gerir o novo Estado, bem como controlá-lo politicamente de forma a ser mais um elemento para assegurar o projeto político de distensão do regime militar sem afetar interesses já consolidados (FERNANDES, 1996, p. 068).

Compactuando com o raciocínio do Planalto Central, Harry Amorim Costa assume o posto de governador do Estado, sem qualquer legitimidade e com a intenção de fazer um governo técnico. Em discurso oficial²⁹ ele prometeu que seriam aplicadas novas técnicas em administração pública, para tanto, a estrutura do Poder Executivo seguiria as “diretrizes,

²⁸ Confira OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. O público e o privado na educação de Mato Grosso do Sul. In: Senna, Éster (Org.). *A política educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais*. Campo Grande: UFMS, 2000.

²⁹ Discurso de Harry Amorim Costa no ato de instalação do Estado de Mato Grosso do Sul publicado no Correio do Estado, 3 de janeiro de 1979.

convencionalmente, recomendadas no campo do desenvolvimento organizacional [...]” (COSTA, 1979, *apud* OLIVEIRA, 2000, p. 271-272).

Assim, o Estado foi criado como forma de afiançar um projeto político pós-liberal, com a filosofia de “transformar problemas políticos, sociais e econômicos em problemas administrativos” (FERNANDES, 1996, p. 69). Por isso, o governo teria uma estrutura enxuta com um número reduzido de fundações e setores administrativos descentralizados (diretos e indiretos), capazes de atender todas as suas obrigações e responsabilidades, para melhor atender aos municípios. No entanto, este discurso expressava um processo de mudanças no sistema capitalista, que se tornou explícito nos anos 1980, “a missão de promover e orientar o desenvolvimento econômico [...] manter a macroeconomia em ordem e cuidar para que o ambiente econômico seja *market friendly* (literalmente: amigável ao mercado) [...]” (SINGER, 1998, p. 131).

Nessa época, o País assistia a algumas mudanças na educação. Em virtude da Lei 5692/71, o direito à educação foi ampliado com um rápido aumento de escolas públicas, porém de maneira desordenada, tentando harmonizar dois elementos contraditórios: a descentralização administrativa prevista na reforma de 1967, através do Decreto nº 200/67, reforçada pela Constituição de 1967, e o planejamento centralizado. Assim, a administração da educação, começa a ser entendida como uma atividade burocrática, dissociada da política. (OLIVEIRA, 2001)³⁰.

Ainda Oliveira (2001) explica que esse aumento do número de escolas no país se deve às manifestações que deram origem ao processo de abertura política e ao surgimento de um novo sindicalismo; paralelamente a esses atos políticos cresce o movimento em defesa da educação pública e gratuita. Tal movimento posiciona-se contra as idéias que estavam postas: política econômica dissociada da política social, também denuncia o caráter centralizador e excludente do Sistema Educacional, reivindicando a escola como espaço e trabalho; autonomia administrativa, financeira e pedagógica; participação da comunidade no destino da escola; instâncias mais democráticas com eleição de diretores e colegiados escolares.

No bojo desse movimento, o Novo Estado, que seria modelo para todo o Brasil, precisava ter um plano de governo com o intuito de representar a modernização que o país almejava. Que fosse mais dinâmico, mais racional, mais flexível, mais aberto, de acordo com

³⁰ OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). *Política e Trabalho na escola, administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

os padrões internacionais, como também, para facilitar o Estado a “efetivar o resgate da **dívida social**” (FOGAÇA, 2001, p. 58, grifo nosso).

É imbuído desse espírito que o governador Harry Amorim Costa apresenta o modelo de organização do Poder Executivo, em discurso oficial no ato de instalação do Estado de Mato Grosso do Sul³¹

- a) [...] a estrutura básica é normativa, orientadora, coordenadora e avaliativa, e, por isso mesmo leve e dinâmica.
- b) A ação executiva, através de órgão vinculado, é descentralizada por regionalização, em amplo apoio aos Municípios.
- c) Setores afins, nas áreas psico-social e econômica, são gerenciados de forma integrada (CORREIO DO ESTADO, *apud* ROCHA, 1992, p. 44).

O governador explica que os “setores afins” implicam a participação da comunidade, incluindo as representações credenciadas dos setores administrativos, sociais, políticos e empresariais. Participação esta que seria assegurada por Conselhos Consultivos Regionais e Conselho Estadual para o Desenvolvimento Econômico e Social (ROCHA, 1992).

Para Krawczyk (2000, p. 7) esse tipo de discurso “[...] privilegia os consensuais entre diferentes setores envolvidos, pretende que os conflitos sociais sejam processados na dinâmica do mercado e/ou através da cidadania responsável desconsiderando a importância do dissenso na construção das políticas”.

Parafraseando Moraes (2000) no discurso³² do governador Harry Amorim Costa apareceu duas grandes linhas da doutrina neoliberal: estimular a iniciativa privada e uma estrutura de governo em um modelo mais organizado, compacto, leve, flexível e aberto. Palavras facilmente encontradas na luta política e ideológica que se traça cotidianamente na mídia, nos confrontos eleitorais.

Portanto, o Poder Executivo teria a incumbência de planejar, orientar, supervisionar, coordenar e controlar, pois a responsabilidade da execução das atividades seria descentralizada e delegada às prefeituras. Para amparar legalmente essas medidas, o Governo faria uso de convênios, instrumentos que tinham o objetivo de fortalecer a coordenação de ações dos órgãos estaduais e municipais que exercessem atividades semelhantes. A intenção

³¹ Correio do Estado, 3 de janeiro de 1979.

³² O Governador Harry Amorim Costa, termina seu discurso oficial, dizendo: Enfim, o modelo de organização do Poder Executivo, daí resultante, leve, compacto, flexível e aberto, persegue as premissas da racionalização e da eficiência administrativa [...], cumprindo seus encargos na área social e apoiando e estimulando a iniciativa privada nos setores produtivos da economia, possam as ações do Governo encontrar-se com os anseios e as aspirações mais sentidas do povo sul-mato-grossense (CORREIO DO ESTADO, 1979, *apud* ROCHA, 1992, p. 44).

era aumentar o empenho e investimentos no Estado, por isso, a abertura para a participação do setor privado, mediante contrato ou concessões.

Em suma, o Poder Executivo de um Estado Novo que serviria de modelo para a Reforma do Estado que já estava na pauta do Governo Federal, deveria seguir as seguintes diretrizes: planejamento participativo e sistêmico, fortalecimento do setor privado, descentralização e modernização da máquina do governo.

Para tanto, o governo federal Recrutou um grupo de técnicos muito competentes, a idéia era ter na área de planejamento um grupo de técnicos das diversas especialidades seguindo as competências da Sistema de Desenvolvimento de Recursos Humanos (SDRH): pessoas das áreas: do planejamento, do orçamento, da educação, da saúde, do trabalho e da promoção social, da cultura e do desporto (ROCHA, 1992).

De fato, a Reforma do Estado passou a ser prioridade no ementário do Governo Federal, e foram paulatinamente deixadas de lado as diversas versões do estadismo e do nacionalismo prevaletes nos anos de 1950 a 1970, passando a preponderar a idéia de ‘aparatos estatais com menor poder de intervenção direta na economia e na vida social’ (SILVA, 1998, p. 1).

Ressalta-se que duas diretrizes foram traçadas para que o Novo Estado cumprisse; a descentralização e planejamento participativo e sistêmico, que envolveriam os municípios e as escolas sul-mato-grossenses.

Na década de 1970, a idéia de descentralização estava ligada a uma ação política menos burocratizada, permitia maior flexibilidade nas mudanças curriculares e possibilitava uma mudança mais democrática da escola. Idéias completamente antagônicas do regime que tinha assumido o poder através de um golpe de estado extremamente centralizador. Além disso, o governo militar determinou uma cadência acelerada ao desenvolvimento econômico com uma dinâmica moderna. Contraditoriamente ao movimento dinâmico, acentuaram-se as tendências centralizadoras. Essa contradição sinaliza uma crise fiscal nos sistemas econômico e social, embora ainda não aparente, mas que suscitava uma reforma do Estado³³ (PEIXOTO, 2001).

Os municípios, como comunidades básicas e celulares da nação seriam fortalecidos, tornando-se capazes de influir no processo decisório e na execução das propostas da SDRH, pois segundo o Sistema e Administração de Projetos Ltda³⁴ (Projed) o ajustamento das políticas sociais seria uma boa opção para reverter o saldo inaceitável no campo do bem - estar social, já que tais resultados eram consequência de políticas sociais estanques e

³³ Cf. capítulo 1, seção 1.3, p. 32.

³⁴ A PROJED foi contratada pelo Governo de Mato Grosso do Sul para planejar, estruturar e operacionalizar o Sistema de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Consultar: ROCHA, Dorothy. *A Gestão da Educação pública em Mato Grosso do Sul – práticas racionalizadoras e clientelismo*. Tese (Doutorado) - PUC/SP, 1992.

impediam que o homem adquirisse hábitos, valores, capazes de fazer com ele se desenvolvesse como pessoa plena. Por esse motivo, as “[...] comunidades básicas e celulares da nação eram vistas como receptáculos naturais e primeiros das aspirações e anseios do homem do meio rural, bem como de suas reclamações” (PROJED, 1978 *apud* ROCHA, 1992, p. 48). Assim os municípios teriam maior chance de verificar as falhas na execução dessas propostas e fazer as correções necessárias, planejar melhor seu orçamento, para suprir suas necessidades. Já que, para o Projed, um município bem aparelhado teria mais êxito em fixar o homem no meio rural, considerado como o princípio que alavancaria o progresso e o crescimento econômico do Estado.

No discurso a descentralização aconteceria por intermédio da execução das ações pelos municípios, pois a idéia era determinar planos, programas e transferir recursos financeiros para que as prefeituras os executassem, pois o Governo que tomava posse acreditava que “[...] o dinheiro público aplicado mais perto da comunidade seria melhor fiscalizado, mais bem administrado [...]” (ROCHA, 1992, p. 48-49)³⁵.

Na prática, as velhas políticas deliberadas de concentração de renda, com o objetivo de fortalecer a classe média, para que ela movimentasse o mercado interno, produzidas pelo governo militar ainda estavam presentes: o modelo político autoritário, burocrático para desempenhar políticas públicas e econômicas em prol de seus interesses, permitindo criação de uma grande desigualdade social, além disso, as sucessivas crises ajudaram a agravar esse quadro (PINHEIRO, 1995).

Quanto às crises, Vieira (2000) explica, que se iniciaram entre 1973 e 1975 e se mantiveram ciclicamente durante esses últimos 30 anos, devido ao desmoronamento da economia dos países ricos, extremamente capitalizados e que acabou resultando na crise do processo de acumulação. Dessa maneira, o capital, que antes era investido na produção industrial, migrou para as bolsas de valores, predominantemente em operações mundiais.

Vieira (2000) ainda diz que os países da América do Sul pararam o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, acabaram empobrecendo cada vez mais a população que já era pobre. É possível verificar essa realidade no Quadro 2.1.

³⁵ Depoimento de Augusto de Assis, ex-secretário – adjunto da SDRH. Campo Grande, 4 de novembro de 1991, *apud* ROCHA, Dorothy.

QUADRO 2.1 Gasto Social, Distribuição Relativa e Proporção do PIB (1985-1990)

	Distribuição Relativa		Proporção do PIB (em %)	
	1985	1990	1985	1990
Alimento e Nutrição	1,24	1,36	0,17	0,26
Educação e Cultura	21,98	22,20	2,92	4,21
Saneamento	5,02	4,25	0,67	0,80
Habitação	8,79	7,15	1,17	1,36
Trabalho	0,34	5,11	0,05	0,97
Assistência Social	1,71	2,34	0,23	0,44
Seguridade Social	44,52	41,14	5,92	7,80
Saúde	16,40	16,45	2,18	3,12
TOTAL	100,00	100,00	13,3	18,96

Fonte: Nos cálculos foram usados dados de Piola *et. al.*, 1994 *apud* SILVA, Pedro L. B. Reforma do Estado e Política Social no Brasil. Êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. *Caderno de Pesquisas* nº 31. Campinas: Unicamp, 1998.

Nota: Os recursos aplicados na área social compreendem a soma dos gastos federal, estadual e municipal em saúde, educação, seguridade social, habitação, serviços urbanos, saneamento, trabalho e nutrição.

Os dados do Quadro 2.1 permitem inferir que o governo já estava aplicando na área social 13% do PIB nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal) e em 1985 o gasto social evoluiu para 18,96% do PIB em 1990. Entretanto, o ciclo de crise inicia-se entre 1973-1975, e a preocupação com essa população pobre, evidencia-se nos anos oitenta, com a população aumentando e os recursos financeiros decrescendo por conta das “[...] fortes limitações fiscais e financeiras impostas pela política vigente no plano macroeconômico o que parecia ser cada vez mais difícil expandir o nível do gasto social” (SILVA, 1998, p. 31-32).

Quanto à escola, ela foi eleita pelo governo como a base ideal para abrigar os programas sociais, porque era uma instituição que tinha várias unidades espalhadas por vários municípios no Estado e estava sempre em contato com a população do interior. É evidente que também economizariam com construções, mobílias, funcionários, água, luz. Afinal, o governo queria gerir o novo Estado com uma máquina enxuta, leve e compacta, perseguindo as premissas da racionalização e eficiência da Administração, não dos serviços, conforme discurso de posse do governador.

Foi o projeto elaborado pelo Poder Executivo para as políticas sociais do Estado, via Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos (SDRH) que desagradou às elites políticas sul-mato-grossenses³⁶, cuja história política foi construída através do clientelismo político somado a fatores de ordem econômica. As ações descentralizadoras ameaçavam essa elite, no momento em que a SDRH por meio de suas Fundações iria agir diretamente com os

³⁶ As elites políticas sul-mato-grossenses têm sua origem no Estado de Mato Grosso, ou seja, estas já dispunham do poder também antes da divisão do Estado (FERNANDES, 1996, p. 74).

prefeitos em cada municípios, sem precisar recorrer aos deputados estaduais e seus correligionários que, “[...] em função da nova prática do Governo não eram mais o vínculo entre o município e a liberação de verbas” (FERNANDES, 1996, p. 74).

Segundo Fernandes (1996), as elites políticas do Estado estavam descontentes com essa outra forma de se fazer política, que era diferente da política feita no Estado. O argumento usado para justificar esta dissonância era que a descentralização das políticas sociais afastaria estes grupos políticos de suas bases eleitorais. O que culminou em um embate entre os dois modos de fazer política, levando à queda do Governador Harry Amorim Costa³⁷. A partir dessa data iniciou-se o dismantelamento de parte do Poder Executivo e sua “feudalização”³⁸.

Torna-se necessário observar que, para a maioria dos municípios brasileiros, não houve uma prática descentralizadora, antes da criação da República em 1889. “Mesmo nos dias de hoje, o município brasileiro é muitas vezes criado ao bel-prazer de interesses e favores políticos sem seguir a necessária fase de amadurecimento socio-político-econômico”. (BOTH, 1997, p. 23), pois os municípios brasileiros, na maioria das vezes, são criados para atender a interesses políticos, sem um real amadurecimento socio-político-econômico, sem análise crítica do contexto, sem levar em conta as reais necessidades da região. Além do mais, com a Primeira República em 1889, os municípios ficaram atrelados à administração dos Estados da Federação – e à presença forte do coronel³⁹, subordinando os municípios aos interesses politicamente articulados em torno das capitais estaduais e de seus interesses próprios.

Pinheiro (1995) esclarece que as oligarquias políticas se consolidam como líderes políticos em suas regiões, protegendo aqueles que se colocam sobre a sua tutela, portanto, acabam usando o Estado como veículo para materialização dos seus interesses.

É importante ressaltar que a divisão do Estado de Mato Grosso deveria dar conta de não criar entreveros políticos, pois o governo central estava preocupado com as eleições para Presidente da República que aconteceria em 1985. “Assim sendo, o Governo Central deveria conciliar os interesses divergentes gestados no novo Estado” (FERNANDES, 1996, p. 80), pois, “[...] duas facções que se digladiavam em torno da nomeação para governador, mas que na verdade ia além, estava em disputa qual setor da economia teria a hegemonia política naquele momento” (FERNANDES, 1996, p. 71).

³⁷ Em 12 de junho de 1979, quando, sem respaldo político, é exonerado pelo presidente da República, João Batista Figueiredo (1979-1985) (BITTAR, 1992 *apud* OLIVEIRA, 2000, p. 271-272).

³⁸ Expressão usada por Rocha (1992, p. 39).

³⁹ Respeitada figura rural da época, geralmente proprietário de grandes latifúndios. BUENO, S. *Dicionário Silveira Bueno*. São Paulo: Didática Paulista, 2000.

Com a queda de Harry Amorim Costa, as forças políticas locais conseguiram impedir que o outro titular da SDRH se tornasse forte, como o antigo⁴⁰, como também impediram essa secretaria de explorar alguns setores da Administração Pública, conforme interesses eleitorais.

Pinheiro (1995, p. 72) faz uma abordagem interessante sobre o jogo de interesses das forças políticas locais, que lutaram para conduzir a economia em prol de seus interesses, de modo que, o Estado

[...] deveria ser central e autoritário, capaz de impor a racionalidade planificadora a todos os segmentos regionais e setoriais da economia nacional. A democracia e a descentralização eram percebidas como promotoras do processo de desenvolvimento, porque a pulverização do poder entre as regiões e os setores da sociedade atravancava a formação de consensos sobre a política econômica e comprometia a locação ótima dos fatores produtivos. Segundo a cultura autoritária que se formava na época, a democracia constituía um jogo em que cada ator estaria disposto a intervir somente de acordo com seu próprio interesse, impedindo a consolidação de um projeto nacional integrado (PINHEIRO, 1995, p. 72-73).

Assim, o Estado de Mato Grosso do Sul traz em seu bojo os planos do Governo Central somado à herança política de suas elites que travaram uma queda-de-braço no processo de consolidação do Estado, acirrando cada vez mais as disputas entre as duas facções, na verdade, o que “[...] estava em disputa era qual setor da economia teria a hegemonia política naquele momento” (FERNANDES, 1996, p. 71), o que resultou em um esfacelamento dos planos do Governo Central.

2.2 Gestão de Marcelo Miranda Soares e a Municipalização

Com a saída do Governador Harry Amorim Costa é nomeado para assumir o cargo de governador Marcelo Miranda Soares, que figurava na ala dos independentes com estreita ligação com os setores médios urbanos e industriais (FERNANDES, 1996).

Rocha (1992, p. 30) analisa da seguinte forma esse momento histórico:

A ala ortodoxa, assim chamada, por ser fiel aos objetivos do golpe de 1964, tinha sua expressão econômica assentada na pecuária extensiva, voltada para o corte. Entre seus representantes destacavam-se José Fragelli, ex-governador de Mato Grosso (1971-74) e os Senadores Rachid Saldanha Derzi e Antônio Mendes Canale.

⁴⁰ O Secretário da SDRH, no governo Harry Amorim Costa era Romeu Martins.

A ala dos independentes, articulada por Pedro Pedrossian, já considerado o primeiro governador de Mato Grosso do Sul, representava os interesses de outra fração da burguesia rural, interessada em implementar transformações na agropecuária, implicando racionalidade e uso de tecnologias mais avançadas. Oriundo das camadas médias urbanas, Pedrossian representava também os interesses da nascente burguesia industrial.

Ainda na esteira dos acontecimentos, as diferenças acentuadas dos interesses econômicos entre as duas facções dificultavam a escolha de um político para assumir o cargo de governador. Assim, a fim de garantir a continuação da prática da dominação pela posse do Aparelho do Estado, pois sem o controle deste estavam ameaçados a desaparecerem do cenário político os três senadores arenistas, Pedro Pedrossian, Saldanha Derzi e Mendes Canale, que deixaram de lado suas divergências e conseguiram a exoneração do governador Harry Amorim Costa e a nomeação de Marcelo Miranda Soares⁴¹ (FERNANDES, 1996).

Portanto, Marcelo Miranda Soares representava, pelo menos naquele momento, um Estado com base política forte e unida, assegurando o relaxamento das tensões entre os políticos, o que facilitaria o processo das eleições diretas para governador do Estado, e para presidente da República, em 1984, assegurando para o Poder Executivo “espaço de manobra cada vez maior e, pois, maior liberdade de ação para concretização de seus próprios objetivos políticos, sem interferências desastrosas ou perturbadoras⁴²”, da oposição e das próprias hostes⁴³ governamentais (SILVA, 1980 *apud* ROCHA, 1992, p. 31).

E, assim, no pouco tempo que esteve à frente do Governo, Marcelo Miranda Soares desmonta a estrutura administrativa do Estado, formada pela equipe técnica de Harry Amorim Costa. Naquele momento, a prioridade era mudar a máquina administrativa das políticas sociais, que estavam sendo guiadas pelos princípios da centralização, com o objetivo de satisfazer as elites políticas e suas bases eleitorais. Em vista disso, foi extinta a SDRH e suas fundações, que foram substituídas por Secretarias do Estado (FERNANDES, 1996).

Em Mensagem à Assembléia Legislativa, Soares (1980, p. 3-4) afirma:

Por julgar relevantes e prioritárias as atribuições do Governo na área de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, e sem perder de vista a administração sistêmica adotada pelo Estado, empreendi o processo de descentralização da área do então Sistema Executivo de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Tal descentralização objetivou atender e tratar, especializadamente, e a primeiro nível hierárquico, através dos Sistemas sucessores, as metas sociais que considero, inquestionavelmente,

⁴¹ O Presidente Figueiredo exonerou Harry Amorim Costa e nomeou Marcelo Miranda Soares. (ROCHA, p. 37).

⁴² COLTO E SILVA, Golbery do. Conjuntura Políticas Nacional – O Poder Executivo. *Revista da Escola Superior de Guerra*.

⁴³ Termo usado em discursos militares, que significa inimigo. Cf. BASBAUM, L. *História Sincera da República*, de 1930 a 1960. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

importantes para o bem-estar do povo sul-mato-grossense (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 3-4).

Vale ressaltar que outro conflito que prejudicou a gestão de Marcelo Miranda foi com a categoria dos professores, em razão de melhores salários. Por conseguinte, precisava-se unir as classes trabalhadoras em torno do projeto de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul, como se esse projeto fosse capaz de beneficiar a todos indistintamente.

E conforme Mensagem à Assembléia Legislativa

Neste aspecto, cabe salientar o clima de harmonia que presidiu o relacionamento dos Poderes constituídos do Estado, fator decisivo e fundamental para que Mato Grosso do Sul, nesse período, alcançasse importantes vitórias no que se refere ao desenvolvimento econômico e social. Atravessamos contingências que nos obrigaram a fortes doses de sacrifícios e renúncias para superá-las. Porém, nossos homens públicos, imbuídos da responsabilidade de sua missão, souberam corresponder à expectativa da comunidade estadual (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 2-3).

O objetivo do governo de atribuir ao Estado um papel social seria efetivado por meio da educação, ou seja

[...] o principal instrumento para o engrandecimento do homem e que deverá funcionar harmonicamente com os demais setores, principalmente com a saúde, [pois para o governo] ‘só a educação conduzida num sentido de aliança da técnica e do humanismo poderá corrigir os conflitos, estabelecer a justiça social e dar sentido a vida’ (CORREIO DO ESTADO, 1979 *apud* ROCHA, 1992, p. 64).⁴⁴

Esse objetivo estava em consonância com “[...] as normas da política do Governo Central que investia na acumulação, e ao mesmo tempo na legitimação das ações estatais [...]” (SENNA, 2000, p. 29), pois estava vivendo [segundo o governo] um desenvolvimento “explosivo”⁴⁵ e suscitava recursos humanos capazes de levá-lo adiante. Por isso, justificava-se, entre as metas prioritárias da Secretaria de Educação, a implantação do 2º grau, hoje ensino médio.

Perseguindo a consolidação do projeto de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul, a Secretaria de Estado de Educação precisava resolver o problema dos recursos financeiros, que eram “relativamente ineficientes”⁴⁶, para tanto, precisariam tomar algumas medidas racionalizadoras: modernização tecno-administrativa, descentralização dos serviços

⁴⁴ Fragmentos retirados do discurso de posse, em agosto de 1979, do Secretário de Educação Hércules Maymone da gestão Marcelo Miranda Soares, retirado da Tese de Doutorado de Dorothy Rocha.

⁴⁵ Palavras usadas pelo secretário Hércules Maymone em seu discurso de posse (cf. *Ibid.*).

⁴⁶ Expressão cunhada por Rocha (Cf. *Ibid.*).

educacionais e revitalização do serviço de estatística. Todas essas medidas, segundo o secretário de Educação da época, Hércules Maymone, tiveram que ser tomadas para evitar o desperdício de recursos humanos, financeiros e materiais e duplicação de esforços para os mesmos fins (MATO GROSSO DO SUL, 1980).

Por conta dessas medidas, o secretário desvia-se de suas promessas iniciais, pois, ao assumir o cargo, disse que a educação em Mato Grosso do Sul seria o principal instrumento para o engrandecimento do homem e, em apenas cinco meses à frente da Secretaria de Educação⁴⁷, percebe-se que suas ações o apartavam das suas primeiras intenções. De fato, naquele momento, o importante era reduzir gastos da máquina pública, contudo,

O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, consciente das carências e necessidades do Setor, dedicou especial atenção à área da Educação. O número de escolas estaduais existentes em dezembro de 1978 (311), elevou-se para 320 no final do exercício passado, sendo aplicados recursos da ordem de Cr\$ 54,6 milhões nestas construções. Foram ampliadas e/ou recuperadas 160 escolas, com investimentos da ordem de Cr\$ 42,0 milhões. O número de alunos atendidos em dezembro de 1978 passou de 166 mil para 179 mil em dezembro de 1979, correspondendo a um acréscimo de 8% no período (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 14).

Outro aspecto importante diz respeito à descentralização, um dos desagradados da elite política, com o governador Harry Amorim Costa, política essa que o governo de Marcelo Miranda Soares novamente traz à baila, não da mesma forma, pois o antigo governo queria descentralizar recursos, e este queria descentralizar serviços, seria mais uma desconcentração. Mesmo assim, a medida desagradou essa elite política sul-mato-grossense, mesmo com o dinheiro continuando centralizado nas mãos do Governo Estadual.

Mesmo tentando agradar a elite política sul-mato-grossense, a política implantada por Marcelo Miranda Soares desagradou não apenas seus adversários, como também seus correligionários: os independentes. Desagrado que resultou na sua queda. Enfim, foi substituído pelo governador Pedro Pedrossiam, que nessa época era líder dos independentes (FERNANDES, 1996).

Em Mensagem à Assembléia Legislativa, Soares (1980, p. 9-10) declara:

A sociedade que quero consolidar em Mato Grosso do Sul não deve ter sua coluna vertebral em partido único, como bem anteviu Sua Excelência o Presidente da República João Figueiredo, mas repousar sob a capacidade e a responsabilidade de todos aqueles, homens e mulheres, em todo os níveis, para que possamos dispor de uma formação e de um poder autônomo de decisão. E, neste aspecto, a classe política de Mato Grosso do Sul, formada pelos representantes de nossos anseios,

⁴⁷ Informação retirada de Rocha (Cf. Ibid.).

vem contribuindo de forma sensata e produtiva às nossas realizações, e no direcionamento da sociedade que almejamos (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 9-10).

Em suma, as elites políticas sul-mato-grossenses queriam um Estado centralizador, porém capaz de conciliar os seguimentos regionais e setoriais da economia, harmonizar as discórdias políticas. O Governo Federal queria o governo do Novo Estado, agindo como um mediador entre as alas políticas, que lutavam pelos seus próprios interesses.

A preocupação do Governo Federal era com as eleições diretas que iriam acontecer em 1984, logo, o governo precisava do apoio das duas alas políticas. A descentralização era percebida como uma ameaça, porque fragmentava o poder, atravancava a cultura do clientelismo, embora o governador Marcelo Miranda soares em documento oficial, afirmasse o contrário:

Procurei, igualmente, dotar as Prefeituras Municipais de nosso Estado, de instrumentos institucionais e administrativos, no contexto das técnicas racionais de Administração Pública, para que elas pudessem absorver dinamicamente e eficazmente os melhores resultados das ações no campo econômico e social. Com estas ações tenho então buscado uma sempre eficiente alocação de recursos estaduais, estimulando a consciência e a responsabilidade dos seus retornos, fazendo também, com que os nossos Municípios participem, cada vez mais efetivamente, no fortalecimento da produção agropecuária do Estado (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 5).

Quanto ao investimento na área da educação, em 1979, visando à ampliação e à melhoria das redes físicas estadual e municipais, o governo proporcionou cerca de 10 mil novas vagas na zona rural e 26 mil na urbana (MATO GROSSO DO SUL, 1980).

Em relação à área de apoio às Ações Educacionais dos Municípios, foram transferidos “Cr\$ 16,6 milhões”⁴⁸ para o atendimento ao menor carente e à merenda escolar, ao auxílio ao excepcional, à aquisição de material didático e à obtenção/regularização de documentos para fins escolares, dentre outros” (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 15).

O recebimento de recursos do Ministério da Educação e Cultura, no montante de Cr\$ 24,1 milhões, viabilizou a construção e o equipamento de 31 escolas rurais, a construção de uma escola com 12 salas de aula em Campo Grande e a ampliação da Escola Estadual de Caracol.

Com relação às atividades administrativas, no exercício do governador Marcelo Miranda Soares, em documento oficial enfatizou-se que consistia em um conjunto articulado de órgãos que “[...] atuam descentralizadamente no desempenho das atividades de

⁴⁸ Em 1979, a moeda corrente era o cruzeiro.

recrutamento, seleção, avaliação de mérito, treinamento, controle funcional, cadastro, pagamento, classificação de cargos, concessão de benefícios e vantagens, e normatização da área do pessoal civil do Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 126).

Todavia, a gestão de Marcelo Miranda não retribuiu, tal como a de Harry Amorim Costa, às expectativas do Governo Central, que desejava um partido forte e unido; de modo que os sucessivos desentendimentos entre a elite política acarretaram a exoneração de mais um governador.

Em suma, várias disputas internas dentro do partido do governo levaram a este desfecho, entre elas: “[...] a tentativa de Marcelo Miranda de afirmar-se como líder do partido⁴⁹. Com esse objetivo, vinha percorrendo os municípios com seus assessores e inaugurando obras” (ROCHA, 1992, p. 41). Fato que desagradou muito a essa elite política⁵⁰ do Estado.

Assim, com discurso descentralizador, mas com atitudes centralizadoras Marcelo Miranda Soares saiu do Governo, afirmando

Com consciência, tenho certeza, de que inaugurei um período de tranqüilidade e justiça, necessário ao estabelecimento de prioridades e reivindicações ao Governo Federal como uma das condições de criação de alternativas para consolidação deste Estado que floresce (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 9-10).

Em decorrência dos embates entre os integrantes da elite política de Mato Grosso do Sul, daquela época, aconteceu uma ciranda de governadores, que será descrita nas próximas seções, só parando em 1982, com a posse do governador Wilson Barbosa Martins.

2.3 Municipalização no Governo Pedro Pedrossian

O governo de Pedro Pedrossian, no início dos anos 1980, é marcado por um período cuja crise econômica iniciada em 1970 se aprofundou, e o Governo Federal, após perceber os limites do milagre econômico, criou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que se iniciou em 1974 e se propunha a completar o processo de industrialização, proporcionando a implantação do setor de bens de produção, que até então eram incipientes ou inexistentes.

⁴⁹ Partido Democrático Social (PDS).

⁵⁰ Pedro Pedrossian, Mendes Canale, Rachid Saldanha Derzi, João Leite Schimit e José Fragelli.

Para tanto, houve a necessidade de recursos externos por causa do aumento de importação e problemas na balança comercial, devido à diminuição das condições de crédito internacional e da desaceleração da economia brasileira. Também a retração dos recursos externos obrigou o governo a usar as empresas estatais para captação de mais recursos.

O esquema de acumulação dos grandes capitais, que se sustentava graças aos recursos externos e/ou públicos, acarretou a sobrecarga do Estado, que tinha a responsabilidade sobre os outros setores que estavam mais precários, gerando com essa atuação grande concentração de riquezas e renda, resultando em uma carência crônica de financiamento de longo prazo e um inchaço especulativo do mercado financeiro, impossibilitando a formação de uma base financeira nacional (GOLDENSTEIN, 1994).

Nesse período, o Estado de Mato Grosso do Sul, tal como o resto do país, sentia os resultados da crise econômica, que contribuía para as condições materiais de vida da população sul-mato-grossense, que tinha um grande número de pessoas no campo, e que, por esses problemas, começavam a migrar para as cidades maiores, e acabavam se alojando nas periferias e favelas (FERNANDES, 1996).

Paralelamente à crise econômica, estava em curso um processo de industrialização após a divisão do Estado (1979), ocasionando a elevação populacional dos centros urbanos, pois geralmente saíam do campo para as periferias dos centros urbanos. Esse processo resultou na mudança de um Estado de industrialização emergente, alterando a agricultura de subsistência em agricultura organizada objetivando as exportações de seus produtos (arroz, soja e trigo). Frigoríficos e indústrias de beneficiamento de grãos se instalaram no Estado (KASSAR, 2000).

Ressalte-se que a crise econômica comprometeu os recursos que seriam enviados pelo o governo federal para instituir o Estado de Mato Grosso do Sul e a arrecadação era insuficiente para cobrir as despesas com obras e a folha de pagamento dos funcionários. Portanto o Estado de Mato Grosso do Sul traz na sua história a crise financeira.

Em mensagem à Assembléia (1980, p. 120), o governador Marcelo Miranda Soares afirmou que

O instrumento financeiro maior, voltado para o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul, deve ser o Programa de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul, PROSUL, que tem sua origem na própria Lei Complementar nº 31. Tal Programa, instituído a partir de 1979, se previa contasse com recursos da ordem de Cr\$ 600,00 milhões, a serem alocados em projetos necessários à implantação e ao desenvolvimento do Estado. No entanto, os recursos oriundos do PROSUL disponíveis inicialmente para o esforço de desenvolvimento, foram de apenas Cr\$ 280,4 milhões, o que levou o atual Governo do Estado a somar esforços no sentido

de serem obtidos recursos complementares no exercício de 1979. Assim é que foram destinados, já no fim do exercício, através de suplementação, mais Cr\$ 150,0 milhões, significando expressivo aumento de recursos do PROSUL 1979, mas totalizando valor ainda muito aquém da previsão inicial (MATO GROSSO DO SUL, 1980, p. 145). [Confira o quadro 2.2].

QUADRO 2.2 - Despesa e Receita – Exercício de 1979

DISCRIMINAÇÃO	VALORES EM Cr\$ 10 ³	%
Receita	4.096,4	100,00
Despesa	3.892,9	95,04
Saldo	203,4	4,96

Fonte: Mato Grosso do Sul, PODER EXECUTIVO, 1980, s/n.

Nesse contexto, Pedro Pedrossian assume o governo, com o objetivo de fazer uma política educacional voltada para o controle dos descontentes com a fragilidade do atendimento às carências da população pobre.

Por isso, nesse governo, segundo Mensagem à Assembléia Legislativa (1981, s/n)⁵¹, as atividades de assistência à comunidade foram desenvolvidas no sentido de auxiliar financeiramente as entidades comunitárias que atuavam junto aos carentes.

Outra ação do Governo foi o projeto Panelão, que tinha o objetivo de eliminar a figura do intermediário, buscando na fonte alimentos básicos que eram entregues à população a preço de custo, conforme Quadro 2.3.

QUADRO 2.3 - Setor Assistência Social - 1981

Projeto/Atividade	Valor	Fonte
Apoio à Família e à Comunidade	54.842 6.386 3.660	Tesouro do Estado Legião Brasileira de Assistência LBA Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO
Apoio aos Estabelecimentos de Ensino de Entidades Educativas	828	Tesouro do Estado
Assistência aos Deficientes	1.183 1.910	Tesouro do Estado LBA
Construção de Creches	48.000	Tesouro do Estado
Apoio às Obras Sociais	6.314 9.000	Tesouro do Estado SUDECO
Apoio aos Órgãos Públicos	2.250	Tesouro do Estado
Panelão	280.000	Tesouro do Estado

Fonte: MATO GROSSO DO SUL, 1981, s/n.

⁵¹ ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Mensagem à Assembléia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Governador Pedro Pedrossian, 1981 [as páginas do documento não apresentam numeração].

Com essas ações, o governo afirmaria a sua política social baseado no modelo da política do governo central que tentava “[...] implementar a proposta de construir uma política educacional para uma sociedade, que pretendia tornar-se democrática” (SENNA, 2000, p. 25).

Quanto à educação, segundo Mensagem à Assembléia Legislativa (1982), as diretrizes que norteavam as ações do setor educacional discutiam alguns aspectos considerados principais: a expansão das oportunidades educacionais, com reforma, construção e ampliação de unidades escolares e adequação de seus equipamentos; a elevação do índice de produtividade do ensino, com capacitação de recursos humanos; a dinamização do sistema de atendimento técnico-pedagógico às Agências Regionais de Educação e a implantação do sistema de informações Estatísticas para a Educação, com o objetivo de fornecer subsídios para o planejamento educacional (MATO GROSSO DO SUL, 1982).

O governo ainda afirma que, no sentido de possibilitar o desenvolvimento das ações educativas, foram concedidos suprimentos para despesas de pronto pagamento das escolas da Rede Estadual de Ensino; o rendimento da metodologia e das diretrizes curriculares do ensino de 1º grau e a implantação de Sistemas de informações Estatísticas Educacionais.

Entre essas medidas pensadas como reformadoras de sentido centralizador, figura, com destaque, a centralização de verbas diretamente nas mãos do Governo Estadual. Também, afirma-se a centralidade do Estado por intermédio das Agências Regionais de Educação, que atuaram como responsável na manutenção das escolas municipais rurais, como mostra o documento

[...] foram distribuídos materiais básicos a 60 mil alunos de escolas municipais rurais de 1º grau, através convênios com todas as Prefeituras Municipais e aos alunos carentes do 1º grau da Rede Estadual de Ensino, por intermédio das Agências Regionais de Educação, além de beneficiar 100 mil alunos com módulos escolares e 115 mil com merenda escolar, em todo o Estado (MATO GROSSO DO SUL, 1981, s/n).

O governo partiu da idéia de que a implementação dessa sistemática permitiria o ajustamento racional da alocação de recursos e dos gastos correspondentes ao ensino de 1º grau, hoje ensino fundamental.

Feitas essas considerações, pode-se visualizar, no Quadro 2.4, a relação dos componentes de custos do setor de Educação.

QUADRO 2.4 - Setor Educação – 1981

Projeto/Atividade	Valor	Fonte
Valorização de Recursos Humanos	5.147	Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus – SEPS/MEC
	796	Centro Nacional de Educação Especial – CENESP
	5.929	Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural – PRONASEC/RURAL
	5.500	Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para populações carentes urbanas PRODASEC/URBANO
	3.228	Salário Educação Q/E
	15.040	Salário Educação Q/F
Atendimento Técnico-Pedagógico do Sistema Educacional	90	CENESP
	1.245	PRONASEC/RURAL
	2.632	Salário Educação Q/E
Construção, Ampliação, Reforma e Equipamento de Unidades Escolares	92.100	SEPS/MEC
	1.286	CENESP
	15.400	PRODASEC/URBANO
	85.549	Salário Educação Q/E
	42.430	Salário Educação Q/F
	1.940	SUDECO
241.726	Tesouro do Estado	
Distribuição de Material Didática-Pedagógico e de Escrituração Escolar	277	SEPS/MEC
	1.051	CENESP
	500	Coordenação Nacional de Ensino Agropecuário – COAGRI
	30.538	Salário Educação Q/E
	10.756	Salário Educação Q/F
	12.240	Legião Brasileira de Assistência - LBA
Assistência ao Estudante	841	SEPS/MEC
	1.300	PRONASEC/RURAL
	26.000	PRODASEC/URBANO
	20.870	Salário Educação Q/E
Revitalização da Ação Educativa	700	Secretaria de Informática – SEIN/MEC
	2.785	PRONASEC/RURAL
	13.639	Salário Educação Q/E
	2.336	Salário Educação Q/F

Fonte: MATO GROSSO DO SUL, 1981, s/n.

Esse quadro demonstra que os recursos alocados para o ensino elementar estavam vinculados à manutenção do sistema educacional. A maior parte dos gastos ocorria em despesa com pessoal e em construção, ampliação e reforma de unidades escolares.

O governador Pedro Pedrossian, em sua gestão, lançou o Projeto Guatambu, eminentemente assistencial, implementado por meio de um conjunto de ações rápidas, com o objetivo de melhorar as condições de vida de 26 mil pequenos produtores rurais e de suas famílias, estimulando-os a permanecer no campo. Por isso,

[...] com o objetivo de assegurar aos educandos ensino categorizado, foram desenvolvidas ações para o treinamento de 700 professores para projetos educacionais, 125 professores rurais, na área de saneamento ambiental e higiene e 14 supervisores de Agências Regionais de Educação, além de 20 monitores e 10 especialistas. Foram habilitados 400 professores, sendo 100 leigos, 220 em letras e estudos sociais e 80 em técnica e operação agrícola (MATO GROSSO DO SUL, 1981, s/n).

Ainda na área técnico-pedagógica, foi prestada assistência aos serviços de atendimento ao excepcional de diversos municípios do Estado, por meio de sessões de estudo, visitas e reuniões. Prestou-se apoio aos órgãos municipais de educação no tocante à proposição curricular e elaboração e produção de materiais de ensino-aprendizagem, além da prestação de assistência técnico-administrativa e implementação do sistema de supervisão intermediária, por intermédio das Agências Regionais de Educação (MATO GROSSO DO SUL, 1982).

Ao final desse governo, percebe-se que a Secretaria de Educação, ao eleger suas estratégias de ação, elencou a participação dos municípios e diversos órgãos regionais, como também a participação da comunidade, mas não se falou em descentralização.

Quanto à participação da comunidade, segundo Rocha (1992) ficou limitada à participação de mães dos alunos do ensino pré-escolar, que uma vez a cada mês disponibilizavam seu dia para executar serviços domésticos na escola.

Quanto à participação dos municípios e órgãos regionais, ela foi efetiva no cumprimento de tarefas, pois a estrutura administrativa estadual era centralizada, tolhia o poder de decisão das Secretarias e municípios. Portanto, a centralização política e a centralização dos recursos financeiros já estavam em cena antes da divisão do Estado.

2.4 Governo Wilson Barbosa Martins (1983-1986)

Inicia-se em 1983 o governo Wilson Barbosa Martins, político ligado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido de oposição que não questionava a ordem de dominação, tampouco a relação entre capital e trabalho; opunha-se, sim, a forma de fazer governo do então governador Pedro Pedrossian (FERNANDES, 1996).

Nessa época, Mato Grosso do Sul vivia a euforia de que “sua maioria política teve início no pleito de 15 de novembro de 1982, com a eleição, diretamente pelo seu povo, do governador do Estado” (ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 1984, p. 2)⁵².

Por outro lado, vivia a preocupação com a situação difícil em que o Estado se encontrava. As dificuldades iam além do que a comissão de transição supunha, exigindo um

⁵² Mensagem à Assembléia Legislativa, nº 008/84, Campo Grande, 28 de fevereiro de 1984.

planejamento de emergência, tal era a defasagem nos cálculos (MATO GROSSO DO SUL, 1984).

Em Mensagem à Assembléia, o governador Wilson Barbosa Martins denunciou

As dívidas encontradas, vultosas para a capacidade de endividamento do Estado, de tão difusas, ainda hoje, quase um ano decorrido, surpreendem, vez por outra, os setores especializados do Planejamento; a credibilidade do governo, em níveis tão baixos, inviabilizara a mecanização dos recursos de toda ordem, mesmo aqueles que já contavam com a competente autorização legislativa; o ócio administrativo levara à paralisação total de todas as obras do governo; os compromissos internos, pela inadimplência, criaram um estado de descrédito que quase nada se podia comprar em nome do governo; o funcionalismo, com meses de atraso no seu pagamento, não tinha ânimo, nem mesmo condições psicológicas para o desempenho de seu importante mister (MATO GROSSO DO SUL, 1984, p. 3-4).

Por isso, o governo decidiu primeiramente equilibrar as finanças do Estado, definir criteriosamente as prioridades do gasto público, sem desperdícios no custeio e nos investimentos, objetivando o melhor uso dos recursos, cada vez mais escassos (MATO GROSSO DO SUL, 1984).

Esse governo que se declarou como um governo democrático, logo, geraria políticas educacionais democráticas, que exigiam mecanismos institucionais que encorajassem a participação política nos processos decisórios, diminuindo a influência do Executivo. A tarefa mais difícil, naquele momento, para o governo, seria manter o controle da elaboração e execução das políticas do Estado (BITTAR, 1998); pois, para implementar um projeto político que privilegiasse o desenvolvimento, era preciso harmonia, tranqüilidade social e responsabilidade (MATO GROSSO DO SUL, 1994).

Nessa direção, o governo recém-empossado, afirmava estar voltado para uma gestão austera e racional na administração dos negócios públicos. Uma gestão cujas ações seriam alicerçadas, nos seguintes princípios:

- a) [...] adoção do planejamento participativo e sistêmico, como método e instrumento de integração, celebração e racionalização da administração pública;
- b) predominância do interesse social na prestação dos serviços públicos, com prioridade dos mais carentes;
- c) descentralização das atividades administrativas e executivas do governo e desconcentração espacial de suas ações delegando a execução de projetos e atividades, em particular da área social [...] (MATO GROSSO DO SUL, 1983, p. 39).

Esses princípios nos remetem ao passado, ao governo de Harry Amorim Costa e sua equipe de técnicos e especialistas, que tentaram descentralizar as ações do Poder Executivo,

abarcando os municípios. A exemplo da Saúde, o governo procurou melhorar a qualidade dos seus serviços norteando-se por princípios de desconcentração e descentralização (MATO GROSSO DO SUL, 1983).

O então governador Wilson Barbosa Martins, porém, justificava as ações do seu governo, assegurando que a aspiração do Poder Executivo era procurar os

[...] melhores níveis de qualidade de vida para todos os segmentos da população [...] conferir ao desenvolvimento o máximo de conotação qualitativa, tendo em vista o bem estar integral [e mais] ‘tornar efetiva a proposta democrática de **participação** crescente dos diversos segmentos sociais no processo decisório do Governo’. (MATO GROSSO DO SUL, 1983, p. 10).

Em relação à educação, o governador pretendia “[...] melhorar o perfil da distribuição de renda, a partir do democrático processo de ascensão social”; pois seria, segundo ele, a marca de uma nova época na história da política de nosso Estado de Mato Grosso do Sul” (MATO GROSSO DO SUL, 1983).

O ano de 1985 foi marcado por um lento, mas progressivo, processo de redemocratização do país, de abertura política, de otimismo e populismo simultâneos. A mobilização de todas as forças para a modernização do país estava presente, a economia diversificava as importações e acelerava a concentração de renda nas mãos de poucos. Nesse período, a política da descentralização foi vista como o caminho que iria ajudar a construção da democracia em todos os setores da sociedade brasileira (BOTH, 1997).

Nessa conjuntura, o governo estava encaminhando suas ações para atingir objetivos de ordem social e política, tendo em vista o bem-estar integral e ainda para efetivar a proposta democrática de participação dos diversos segmentos sociais no processo decisório do governo; para tanto, o governo colocaria os setores sociais entre suas prioridades (ROCHA, 1992).

A política educacional da gestão de Wilson Barbosa Martins veio no bojo das “[...] políticas contraditórias de acumulação e legitimação e acabou se beneficiando da política de desenvolvimento e de redução dos desequilíbrios regionais do País” (SENNA, 2000, p. 30). É influenciada pelo clima de transformação democrática e reforçada pelo seu lema de campanha “vamos governar juntos”, que propunha a participação da sociedade civil na condução da política educacional em todos os níveis [municipal, estadual e federal] (BITTAR, 1998) e “[...] organizou suas ações tendo como referência o seu papel econômico” (SENNA, 2000, p. 31).

Para Wilson Barbosa Martins, democracia implicava voto direto e participação, que é basicamente o que está definido no II Plano Estadual de Educação (II PEE). A partir dessa concepção, foram organizados alguns projetos da Secretaria de Educação Estadual: a participação dos professores, alunos e da comunidade escolar na discussão dos problemas e das propostas educacionais, a participação dos professores e dos estudantes no Conselho Estadual de Educação. Entretanto, algumas passagens desse Plano sugerem que, no âmbito da educação, foi travada uma luta entre as forças liberais, progressistas e tradicionais, todas integrantes do governo Wilson Barbosa Martins (BITTAR, 1998).

Enfim, a Secretaria de Educação voltou suas ações para efetivar a gerência da escola pública de forma racional; para discutir, planejar e resolver o problema das vagas ociosas nas zonas rural e urbana; e para prover cada escola de um fundo de manutenção, que fosse administrado pela própria escola de acordo com suas necessidades. Contudo, a Secretaria de Educação continuou centralizada, e nada ocorreu pela municipalização.

2.5 Gestão de Marcelo Miranda Soares

Em 1986, retornou ao governo Marcelo Miranda Soares, que já havia governado o Estado de agosto de 1979 a novembro de 1980, após a exoneração de Harry Amorim Costa.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual o governador pertencia, elegeu 26 governadores de Estado em 1986, de forma dicotômica e populista, usando o Plano Cruzado como plataforma (FERNANDES, 1996).

Nessa campanha, especialmente os candidatos do PMDB aos governos estaduais, usaram como bandeira a tese da descentralização das políticas públicas, principalmente as sociais, após a eleição, a idéia de descentralização foi engavetada (ROMÃO, 1992).

Ao contrário de Romão, Rodriguez (2001) afirma que houve um início de descentralização nos Estados e municípios, iniciada na década de 1980, provocando o aumento dos recursos nessas instâncias governamentais. Nota-se que a esfera municipal, em 1997, recebeu 10 pontos percentuais a mais do total da receita do que nas décadas do regime militar. Nos anos de abertura política, a receita total de imposto representou quase 20 bilhões de reais a mais nos orçamentos, aumentaram também significativamente os recursos para a educação. Em contrapartida, houve um pequeno aumento na oferta de serviços educacionais por parte das instâncias municipais, ficou focalizada no ensino pré-escolar, com ausência dos

governos estaduais. Na tabela de Distribuição da Receita de Impostos de 1960 a 1997 que segue pode-se conferir tal aumento.

QUADRO 2.5 - Brasil – Distribuição da Receita de Impostos 1960-1997 – recursos disponíveis por nível de governo (%)

ANOS	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
1960	59,44	34,01	6,55
1980	69,17	22,18	8,64
1988	62,32	26,92	10,77
1997	56,40	27,50	16,10

Fonte: AFONSO, J. R; RAIMUNDO, J. C. BNDES (mimeo), Rio de Janeiro, 1998 *apud* RODRIGUES, V. Financiamento da Educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização, *Caderno CEDES*, n. 55. Campinas, SP: UNICAMP, 2001.

Segundo o autor, para acompanhar essa tímida oferta no ensino fundamental, de 1960 até 1997, por parte dos municípios, foi preciso recorrer a vários meios contábeis para cumprir as disposições constitucionais de gastos. Dificuldade provavelmente que esteve nas formas de desvio na execução orçamentária dos recursos da educação para outras atividades dos poderes públicos.

Nesse contexto, Marcelo Miranda Soares era representante das forças que desafiaram a prática da oligarquia bovina de fazer seus representantes ascenderem ao Poder Executivo do Estado com tranqüilidade.

No seu primeiro governo, Marcelo Miranda Soares apresentou projeto de governo para uma sociedade democrática, moderna, liberal e elencou três princípios como meta: legalidade, impessoalidade e moralidade. Em suma, prometeu que o Poder Executivo praticaria suas ações no âmbito das leis constitucionais, jamais usando o Estado para favorecer parentes, amigos ou eleitores, demarcando os limites entre o público e o privado para estirpar o clientelismo de uma vez por todas. O objetivo era racionalizar a administração, com planejamento participativo e descentralização como principais ferramentas para um governo moderno e democrático; pois, Marcelo Miranda pretendia desencadear ações visando à modificação da estrutura produtiva do Estado. Nesse sentido a diretriz fundamental de seu governo foi a de transformar as características de Mato Grosso do Sul, de Estado produtor e exportador de matéria-prima para a de Estado industrializado (ROCHA, 1992).

Segundo o discurso oficial, a modernização da economia do Estado tinha o objetivo de melhorar as condições de vida da população sul-mato-grossense; expressa no documento mensagens do governador Marcelo Miranda Soares à Assembléia Legislativa, como

prioridade das ações governamentais o III Plano Estadual de Educação 1988/1991 (MATO GROSSO DO SUL, 1989, p. 8).

Os princípios do III Plano Estaduais de Educação (III PEE) tinham por objetivo uma escola pública que atendesse a população da zona rural, os assentamentos agrários e nas periferias das cidades, uma escola pública que se preocupasse com os filhos da classe trabalhadora. Conforme documento

[...] formulação de uma política educacional comprometida com o processo de transformação da realidade, de forma crítica e coletiva e, a urgência de uma efetiva democratização da escola pública em termos de quantidade e qualidade. (III PEE *apud* ROCHA, 1992, p. 95).

Sob esse ponto de vista, a escola do discurso seria orientada, mas não foi, por três princípios: universalização do ensino, valorização do educador e democratização administrativa, que seriam sustentadas pelas diretrizes: garantia de acesso e permanência da criança na escola, valorização do pessoal administrativo, valorização do educando e dos professores, autonomia da escola e modernização administrativa (PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, 1988/1991, p. 28-36 *apud* ROCHA, 1992, p. 95).

Apesar de realçar a relevância da participação da comunidade, como forma de oposição às práticas burocráticas e tecnicistas, o governo reconhecia que a

[...] virtual fragilidade de um Plano Estadual de Educação que se encerra em seu âmbito setorial, isolado de um plano global, devendo, portanto, buscar a articulação com as demais esferas sociais, econômicas e governamentais que determinam a prática concreta realizada no seio da escola pública... não se pode perder de vista a existência de uma realidade social, política e econômica que influencia e, às vezes inviabiliza o alcance dos objetivos de uma comunidade educativa. A discriminação econômica, social e cultural, as práticas autoritárias que permeia as relações sociais, o desrespeito às garantias constitucionais dos indivíduos constituem-se em sérios obstáculos à viabilização de uma escola pública democrática (PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, 1988/1991, p. 24-25 *apud* ROCHA, 1992, p. 96).

Vale dizer, a Secretaria de Educação estava ciente de que a política educacional não dispunha de mecanismos para efetivar suas ações, pois a política educacional dependia de relações de poder no âmbito do Estado, logo, as decisões sobre o que realizar dependiam das relações com outros poderes e seus respectivos interesses.

Assim, não se conseguiu realizar o que se prometeu. Não se conseguiu cumprir o objetivo prometido ao assumir, não se conseguiu racionalizar a administração por meio de um

planejamento participativo e de ações descentralizadoras para, com isso, fazer uma gestão moderna, racional e democrática.

É interessante perceber que em todos os governos, até aqui estudados, a descentralização está muito ligada à democratização. É nessa conjuntura que Marcelo Miranda Soares deixa o governo no final do ano de 1991, envolvido em um incidente que foi notícia nacional, quando foi afastado da “governadoria por trabalhadores da Polícia Civil, da Saúde e do Magistério, que, demonstrando o nível de organização, ocuparam a governadoria por trinta dias como afronta ao poder e protesto por cinco meses de salários atrasados” (FERNANDES, 1996, p. 88).

Diante de tais circunstâncias, Pedro Pedrossian foi eleito no primeiro turno, com 68% dos votos, assumindo novamente a governadoria do Estado com um novo discurso: modernização e reciclagem⁵³.

Essas influências, somadas às disputadas entre as elites políticas do Estado provocaram a troca de cinco governadores no Estado de Mato Grosso do Sul, entre os anos de 1980 a 1990⁵⁴. Essa rotatividade de governadores gerou a rotatividade de secretários de educação, causando vários problemas para o setor educativo, uma vez que cada secretário queria caracterizar a sua gestão. Além disso, a troca constante do pessoal do primeiro escalão ocasionou a descontinuidade administrativa. Esses fatos favoreceram a eleição de Pedro Pedrossian, que assumiu o governo do Estado pela terceira vez: seu primeiro mandato aconteceu em 1965, quando o Estado ainda era uno; em 1980, após a exoneração de Marcelo Miranda e em 1991, novamente após a gestão de Marcelo Miranda, que deixara o governo em uma situação financeira muito difícil. Segundo Pedrossian (1991) as finanças do Estado estavam debilitadas⁵⁵. Este governo será estudado no próximo capítulo.

⁵³ O termo modernização conforme material de sua campanha divulgado no horário político de televisão e material escrito, identificava-se com industrialização e urbanização que, para o setor industrial e empresarial colocava-se o papel de alavancador no desenvolvimento, em uma clara demonstração já da retirada do Estado da regulação da força de trabalho. *Reciclagem* identificava-se com a própria figura do candidato na tentativa de mostrar que o Pedro Pedrossian de 1990, não era o mesmo de 1981 (FERNANDES, 1996, p. 88).

⁵⁴ Cf. Capítulo 2.

⁵⁵ Cf. CORREIO DO ESTADO. Pedro reestrutura o Estado em 6 meses. Campo Grande, 6 fev. 1991.

CAPÍTULO III

MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (1991-2001)

Neste capítulo, será apresentada e analisada a política de descentralização, via municipalização na área Educacional materializadas no governo de Pedro Pedrossian (1991-1994), no governo de Wilson Barbosa Martins (1995-1998) e no de José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2001). Para tanto foram descritos os principais programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Educação que alguns dirigentes educacionais sul-mato-grossenses afirmam terem implementado inspirados no modelo da descentralização, procurando imprimir a qualidade de ensino e resolver os problemas de recursos financeiros vividos pelo Estado de Mato Grosso do Sul.

Entretanto, paradoxalmente aos anseios por essas mudanças, a reestrutura da base produtiva sofria dificuldades, não conseguia atrair novos investimentos, apesar do imenso potencial de recursos naturais disponíveis: exploração de apenas 14% do total de solos agricultáveis; baixo valor agregado às atividades agropecuárias, minerais e turísticas; inibição do processo de industrialização; baixa densidade de investimento em transportes e baixa qualificação de mão-de-obra (RELATÓRIO DE GESTÃO 1995-1998,1998).

Nessa conjuntura de incertezas, e na ausência de políticas federais de salvaguarda, Mato Grosso do Sul entrava na década de 1990, ainda sob o impacto dos mal-sucedidos ajustes macroeconômicos, situação que exigia urgentes medidas, para que se superasse a grave crise que afetava a administração pública estadual⁵⁶.

⁵⁶ Cf. Capítulo 1.

3.1 Governo de Pedro Pedrossian (1991-1994): descentralização e fortalecimento do Ensino de 1º Grau (Hoje Ensino Fundamental)

A campanha eleitoral de Pedro Pedrossian foi pautada nos erros e no desgaste da imagem de Marcelo Miranda Soares, em promessas para, após a posse, em 15 de março de 1991. Uma de suas promessas foi a extinção de 30% dos cargos comissionados, cujo objetivo era ajustar as finanças debilitadas do Estado. Para tanto, era primordial conter os gastos, regular a máquina pública, para torná-la mais eficiente⁵⁷, melhorar a **política fiscal**⁵⁸ para aumentar a **receita do Estado** (CORREIO DO ESTADO, 8 maio 1991).

Um aspecto, que ajudou Pedro Pedrossian (1991/1994) a voltar para o cargo de governador foi sua configuração no cenário político da época, segundo Mensagem à Assembléia Legislativa (1993)⁵⁹, como um articulador que queria administrar por intermédio de parceria com os municípios e sociedade civil, compatibilizando suas ações em benefício do desenvolvimento econômico e social. Em consonância com o que propõe a Constituição Federal de 1988, que reinstituiu a descentralização administrativa, proporcionando aos municípios um novo sentido de autonomia administrativa e financeira.

Também assumiu o compromisso com seus eleitores de derrotar as estruturas carcomidas⁶⁰ e superar hábitos e costumes envelhecidos. Compromisso escamoteado pelas suas ações, já que, para se eleger, aliou-se a alguns membros da elite política sul-mato-grossense, que eram representantes vivos das tais estruturas, pois, poucos meses antes das eleições, algumas figuras, agora integrantes deste governo, participavam da gestão de Marcelo Miranda, alvo de suas críticas. Casos como o do deputado Londres Machado, do ex-secretário de Fazenda Flávio Derzi e o próprio candidato a vice-governador Ary Rigo integraram a cúpula do governo de Marcelo Miranda Soares (CORREIO DO ESTADO, 17 jun. 1990).

⁵⁷ Máquina pública eficiente é entendida aqui como: 1) a melhoria ou expansão das dificuldades de recursos para a expansão econômica; 2) a implantação de infra-estrutura adequada, que dê suporte à eficiente utilização dos recursos econômicos disponíveis; 3) a adequação da capacidade de financiamento para as necessidades de investimento, compatíveis com os padrões (SALVIATO, 2003, p. 106).

⁵⁸ Por política fiscal entende-se a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos. Estes afetam o nível de demanda da economia. A arrecadação afeta o nível de demanda ao influir na renda disponível que os indivíduos poderão destinar para o consumo e poupança. Dado um nível de renda, quanto maior forem os impostos, menor será a renda disponível e, portanto, o consumo. Os gastos são diretamente um elemento de demanda; assim, quanto maior o gasto público, maior a demanda e maior o produto (Ibid, p. 107).

⁵⁹ MATO GROSSO DO SUL. (Estado). Mensagem à Assembléia Legislativa; *O Futuro Agora*, n. 001/93. Campo Grande, 15 fev. 1993.

⁶⁰ Expressão usada por Pedro Pedrossian em discurso de campanha no Estádio Guanandizão dia 17 de junho de 1990 (CORREIO DO ESTADO, 1990, p. 3).

Outro ponto importante do programa desse governo, usado pelo candidato como bandeira, foi a municipalização, com o *slogan*: “[...] governar com os prefeitos e vereadores através deles, guiado por eles” (CORREIO DO ESTADO, 17 jun. 1990)⁶¹. Desta forma, o governador iria descentralizar sua administração.

Esse discurso de palanque demonstra as contradições na pauta política deste governador, visto que sua candidatura era sustentada por uma ampla aliança partidária, abarcando os políticos centralizadores, que outrora lutaram ao seu lado, para derrubar Harry Amorim Costa, que vislumbrava um Estado dinâmico, enxuto e descentralizado, sem clientelismo político.

Pedro Pedrossian anunciava que iria municipalizar para **modernizar o Estado**. Ao mesmo tempo em que afirmava: “Não abduco um milímetro das minhas prerrogativas” (CORREIO DO ESTADO, 17 jun. 1990), explicitando quem iria mandar, e que a centralização do poder iria continuar.

Assim, a Secretaria de Educação incorporou alguns princípios da descentralização, cuja política “[...] tinha como base uma experiência de trabalho feita em Minas Gerais” (BASSI, 1996, p. 42), através dos programas de descentralização das Agências de Educação e descentralização e fortalecimento do ensino de 1º grau⁶², que tinha o objetivo de tirar a escola pública do abandono, melhorar as condições de trabalho dos professores, funcionários e alunos. Por isso, segundo a secretária de Educação da época, Leocádia Aglaé Petry Leme (2004, entrevista)⁶³

[...] a proposta de educação para MS previa uma série de programas e projetos e tinha como princípio a descentralização, a participação, a integração com compromissos os municípios, que na maioria deles, não tinha onde gastar os recursos para a Educação porque não tinha rede.

Contudo, os professores que viveram esse processo entenderam de outra maneira a proposta do governo, assim como clara Pereira (2004, entrevista)⁶⁴

⁶¹ Palavras proferidas por Pedro Pedrossian, em discurso de Campanha no Estádio Guanandizão em 17 de junho de 1990 (IBID, p. 3).

⁶² Conforme LDB 5692/71, hoje ensino fundamental conforme LDB 9394/96.

⁶³ Leocádia Aglaé Petry Leme, secretária de Educação na gestão de Pedro Pedrossian entre 1991-1994. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps, 16 jun, 2004.

⁶⁴ PEREIRA, Robelsí. Professor de história e Presidente do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (SIMTED), município de Miranda; entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps, 03 mar. 2004.

[...] essa municipalização é a fuga da responsabilidade do governo do Estado em relação a assumir a qualidade de ensino [...] transferindo para o município o patrimônio físico e a responsabilidade sobre a educação (entrevista).

Silva (2004, entrevista) ⁶⁵ também acredita que “o Estado apenas municipalizou os deveres, mas continuou controlando o orçamento, sua intenção era se eximir da responsabilidade”.

Para conseguir executar as políticas descritas em Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul, o governo processou mudanças de ordem estrutural no funcionamento da Secretaria de Estado de Educação, Agências Regionais de Educação e Unidades Escolares da Rede Estadual, com base nos princípios de autonomia, descentralização e integração. A reestruturação da Secretaria de Educação foi

[...] composta por 13 Agências de Educação, às quais cabia executar o assessoramento a 389 unidades escolares, não possibilitava a gerência democrática e descentralizada que se pretendia. Com o objetivo de tornar as decisões mais próximas, facilitar o acesso às informações e agilizar o fluxo da tramitação burocrática, oferecendo maior prestação de atendimento às comunidades escolares, executou-se o Programa de Descentralização das Agências Regionais de Educação. Para promover um atendimento linear de qualidade a todos os Municípios do Estado, foram criados 85 Núcleos Educacionais: onze desses Núcleos atendem à cidade de Campo Grande, três, à cidade de Dourados e os demais, aos Municípios em que se localizam (SEE, 1994, p. 14)⁶⁶.

Essa reestruturação organizacional objetivava desenvolver uma estrutura administrativa que se apoiasse à educação em sua atividade-fim, buscando solucionar os problemas cotidianos das escolas, tais como a evasão e a reprovação. Esses altos índices de evasão e repetência podem ser conferidos no Quadro 3.1.

QUADRO 3.1 - O sistema estadual de ensino⁶⁷ - alunos matriculados no ano de 1992

Quantidade	Ensino Fundamental	Ensino Médio
414.827	77,60% são aprovados 22,40% são reprovados 12,30% são evadidos da escola	
53.520		87% são aprovados 13% são reprovados 20,60% são evadidos da escola

Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. *Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul*. “Implantação de cursos profissionalizantes em nível de 2º Grau – Regime de convênio”. Campo Grande: SEE, v. 7, p. 8, 1994.

⁶⁵ SILVA, Fátima. Presidente Regional da Federação dos Trabalhadores na Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS). Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps., 27 fev. 2004.

⁶⁶ Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul. Secretaria de Estado de Educação. *Relatório Final*. Campo Grande, MS: SEE, 1991-1994.

⁶⁷ **Sistema Estadual de Ensino** – conjunto de todas as Instituições Educacionais Públicas ou Privadas, localizadas em um determinado Estado da Federação, com a função de atender à variedade dos cursos, à flexibilidade dos currículos e à articulação dos diversos graus.

Na esteira desses acontecimentos, solucionar os problemas cotidianos da escola não era tarefa fácil, pois o governador Marcelo Miranda Soares havia deixado o Estado muito endividado; sanar os problemas financeiros era um dos desafios do novo governador⁶⁸, em decorrência da situação caótica em que se encontravam as finanças estaduais.

De acordo com o relato de Leme (2004, entrevista)

Os prédios escolares estavam em péssimas condições. Um levantamento feito pela Secretaria de Educação da época mostrou que apenas 44 das escolas pertencentes à rede escolar estavam com os prédios conservados. 242 das 386 escolas precisavam de algum tipo de reforma: desde a reposição de lâmpadas queimadas, até casos como conserto do teto, que ameaçava cair na cabeça do alunado, tamanho era o abandono da rede escolar do Estado.

Essas reformas custariam em torno de Cr\$ 8 bilhões⁶⁹ em toda a rede de ensino. Porém, por ter ciência da crise financeira vivenciada pela União, o governo elaborou um plano de obra bem mais despretensioso, estimado em Cr\$ 4,5 bilhões. (CORREIO DO ESTADO, 29 abr. 1991)⁷⁰.

Além do problema orçamentário, a Secretaria de Educação precisava alojar 1.253 alunos que estavam estudando em salas de aula improvisadas, tais como: centros comunitários, sedes de associações de moradores e outros. Também precisava resolver o déficit escolar de 32 mil crianças, já que, o objetivo do governo era garantir de imediato o acesso escolar para a população que estava fora da escola (CORREIO DO ESTADO, 29 abr. 1991)⁷¹.

Após um levantamento da situação educacional, a secretária de Educação do Estado organizou algumas medidas na tentativa de obter o compromisso da comunidade escolar (alunos, professores, pais, coordenadores, funcionários) com a escola evitando, assim, o abandono dos prédios escolares, como acontecera no governo anterior. Por isso, era necessário iniciar uma política educacional descentralizadora; priorizar o retorno dos professores para as escolas; renegociar a dívida de Cr\$ 152 milhões; retornar a distribuição de

⁶⁸ Cf. Pedro reestrutura o Estado em 6 meses: “[...] o futuro governador reiterou a alguns de seus assessores o espanto com a atual situação financeira do Estado e a desordem de alguns setores do governo. Pedro, por outro lado, está satisfeito com a colaboração do atual governo em fornecer todas as informações necessárias à equipe de transição para dar base às medidas emergenciais que deseja tomar, quando tomar posse, a fim de iniciar a fase de recuperação financeira do Estado.” (CORREIO DO ESTADO. Campo Grande, MS, p. 3, n. 11.296, 6 fev. 1991).

⁶⁹ A moeda corrente no país em 1991 era o cruzeiro, que substituiu o cruzado novo do governo de José Sarney.

⁷⁰ Cf. edição n. 11.345, 9/4/1991.

⁷¹ Estado só tem 44 escolas com prédios conservados. Correio do Estado. Campo Grande, p. 5, 29 abr. 1991.

livros didáticos e o plano de alfabetização dos adultos, através de instalações de salas especiais (CORREIO DO ESTADO, 29 abr. 1991).

Leme (2004, entrevista) relata

[...] nós entendíamos que a melhoria da qualidade ia ser imediata, porque na medida em que o Estado estava com seus 25% só comprometido com a folha, a gente tinha muita dificuldade de arrumar escola, a parte física, de banheiro, uma coisa que a Prefeitura fazia muito facilmente.

Com essas providências, a Secretaria de Educação pretendia melhorar a qualidade do ensino público, estabelecendo organização político-administrativa: a democratização da educação através da eleição de diretores das escolas, conforme decreto n. 5.868, de 17 de abril de 1991⁷², artigo 5º, que estabeleceu: as unidades escolares serão compostas de: a) colegiado escolar; b) direção; c) coordenação pedagógica; d) secretaria.

Para Adrião (2001, p. 127) “sob a bandeira da reorganização das unidades escolares como mecanismo para a melhoria da qualidade do ensino, várias foram as medidas, voltadas para a racionalização da estrutura da secretaria, tomadas durante o período analisado”.

Após essa nova organização, em uma segunda etapa, a rede escolar estadual deveria trabalhar para realizar os seguintes passos: capacitar e adequar os coordenadores pedagógicos conforme o número de alunos da escola; escolher os diretores e colegiados escolares através de eleições pela comunidade escolar, pois,

[...] a velha estrutura centralizadora, demarcada por um tempo em que prevaleciam as relações autoritárias ficando a Educação à mercê de interesses de grupos, foi definitivamente substituída (SED, 1994, p. 11).

Entretanto, o referido decreto não deixava claro como ficariam os recursos financeiros, já que, “[...] a democratização das relações no interior da escola não leva necessariamente à democratização das verbas para a própria escola” (FERNANDES, 1996, p. 112). Referia-se somente sobre a responsabilidade do diretor de escola:

Art. 12. Cada Unidade Escolar contará com 01 (um) Diretor, que exercerá a função de Coordenador Geral das atividades administrativas da escola.
Parágrafo Único – No tocante às atividades de natureza didático-pedagógicas, o Diretor atuará em articulação com a Coordenação Pedagógica da Unidade Escolar,

⁷² Publicado no Diário Oficial, Campo Grande, n. 3033, quinta-feira, 18 abr. 1991.

articulação essa que será regulada no Regimento da Escola (MATO GROSSO DO SUL, 1991, p. 36).⁷³

Em decorrência da falta de clareza sobre os recursos financeiros, a reivindicação por mais verbas para a escola passou a ser o ponto central da luta dos dirigentes escolares, pois, não podiam resolver seus problemas sem recursos próprios, sem a tão sonhada autonomia financeira.

Silva (2004, entrevista) declara:

[...] é toda uma visão administrativa que foi implantada distorcida causando grande confusão para o sistema educacional, porque todos precisavam de dinheiro para exercer a autonomia escolar, só que os recursos ainda estavam centralizados nas mãos do Estado [...]. Por isso a descentralização que aconteceu foi somente dos deveres [...], quanto ao dinheiro, continuou centralizado.

Assim, em vão, os colegiados iniciaram várias investidas até a Secretaria de Estado da Educação em busca de recursos financeiros, já que esse órgão deveria ser o grande financiador de seus projetos.

Porém, a máquina do governo estava emperrada, não conseguia resolver grande parte dos seus problemas existentes. Segundo a lógica do governo, era preciso modernizar a estrutura da Secretaria de Educação; para tanto, seria necessário fazer essa modernização baseada “[...] nos princípios de descentralização dos serviços [buscando] assegurar os direitos fundamentais dos alunos no que tange ao acesso, permanência e um ensino de qualidade” (SED, 1994, p. 9).

Contradizendo o discurso de campanhas, as escolas ficaram sem receber recursos de custeio para suas atividades durante o primeiro semestre. Devido à crise financeira enfrentada pelo Estado, as escolas não receberam o repasse do Fundo de Manutenção de Prédios Escolares (FUMPE). Em consequência disso, as instituições pertencentes à rede estadual de educação acabaram recorrendo a outras alternativas para sanar os problemas financeiros, tais como: bingos, quermesses, rifas, e outros tipos de promoções executadas pela direção e pela associação de pais e mestres, “[...] para comprar desde material de limpeza até a substituição de uma simples lâmpada” (CORREIO DO ESTADO, p. 6-7, jul. 1991)⁷⁴.

⁷³ MATO GROSSO DO SUL (Estado). Decreto nº 5.868, de 17 de abril de 1991. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*. Poder Executivo, Campo Grande, MS, n. 3033, p. 36, 18 abr. 1991.

⁷⁴ ESTADO QUER MUNICIPALIZAR 1º Grau. *Correio do Estado*, Campo Grande, p. 5, n. 11.419, 6/7 jul. 1991.

O argumento utilizado pelo governo⁷⁵ para tirar Mato Grosso do Sul do caos financeiro, instalado presente naquele momento, era a retomada do desenvolvimento econômico, dispensando mais atenção a outros setores do governo que precisavam receber assistência como a educação e a saúde. Para ele, a retomada do desenvolvimento do Estado era viável, mesmo com o país mergulhado numa grande recessão econômica (CORREIO DO ESTADO, 6 fev. 1991)⁷⁶. Logo, seria necessário buscar a austeridade e a racionalização na administração dos negócios públicos por intermédio de

Projetos de desenvolvimento rural e regional que visem à ocupação dos espaços vazios, em apoio às atividades primárias, que favoreçam a geração de emprego e renda e a produção agrícola diversificada e de criação de pequenos animais (MATO GROSSO DO SUL, 1993, p. 14)⁷⁷.

Entretanto havia problemas que precisavam ser superados: para concretizar o crescimento econômico, o governo teria que reduzir os desequilíbrios entre as regiões do Estado, com a integração intergovernamental (Estado e municípios) e intersetorial (setor público e setor privado) (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

Em razão desses problemas, o governo do Estado decidiu implementar de forma gradual a municipalização da educação. Em médio prazo, a intenção seria estabelecer uma forma de co-gestão, de algumas escolas estaduais entre Estado e prefeituras. Outra modalidade seria a cessão do prédio em regime de comodato, por meio de convênios entre as duas instâncias governamentais (Estado e prefeituras). O papel do Estado, nesse processo, seria de disponibilizar as vagas para o segundo grau, aumentando os investimentos do ensino profissionalizante (RESOLUÇÃO SE-MS, 818, 2 jun. 1993).

Segundo a secretária de Educação da época, Leme (2004, entrevista)⁷⁸

A municipalização do primeiro grau (hoje ensino fundamental), já estava consolidada em grandes centros, como São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, obedecia à determinação Constituição Federal de 1988, que incumbiu às prefeituras dos investimentos no ensino fundamental, ficando os estados com o ensino médio e a União, com o nível universitário [...] Foi a primeira vez que o Estado fez uma proposta estabelecida com curto, médio e longo prazo, por isso, nós fizemos uma ampla discussão com as prefeituras.

⁷⁵ Máquina do Estado com nova estrutura. Correio do Estado. Campo Grande, p. 3, 8 maio 1991.

⁷⁶ Pedro reestrutura o Estado em 6 meses. Correio do Estado. Campo Grande, MS, n. 11.296, 6 fev. 1991.

⁷⁷ MATO GROSSO DO SUL. Mensagem à Assembléia Legislativa: O futuro agora. Campo Grande, n. 001/93, 15 fev. 1993.

⁷⁸ Entrevista dada pela Secretária ao Correio do Estado, Campo Grande, n. 11.419, p. 5, 06/07 jul. 1991.

Porém a discussão com os professores nunca ocorreu, segundo Pereira (2004, entrevista) que assegura

[...] essa municipalização não foi planejada, nem discutida. A Secretária não consultou as bases, não discutiu o processo com os professores, os verdadeiros interessados em fazer educação ficaram de fora, não foram consultados.

Silva (2004, entrevista) confirma que não houve um debate entre o governo do Estado, sociedade, pelo contrário, diz ela,

[...] em nenhum momento, a Secretária de Educação levou em consideração as diferenças regionais, as diferenças entre os municípios, as diferenças entre os quadros de funcionários [...]. Simplesmente começou a efetivar os convênios [...], sem um processo de discussão, sem chamar nós professores para o debate.

Ainda, Silva (2004, entrevista) relata

[...] as escolas anoiteciam do Estado e amanheciam do município (informação verbal) pois as negociações eram feitas através de trocas de favores. [...] eles chamavam o prefeito, e faziam os acordos sem um planejamento [...] e isso, criava uma enorme confusão no quadro efetivo dos funcionários [...]. Por isso a FETEMS se colocou contrária a essas negociações.

Cerri (2004, entrevista)⁷⁹ declarou que:

[...] muitos prefeitos não foram consultados e que de início ficaram assustados, porque também não estavam entendendo como seria efetivada essa parceria, muitos não queriam a municipalização.

Leme (2004, entrevista) explica a problemática do movimento descentralizador

[...] o projeto de municipalização criou descontentamentos e resistência de alguns prefeitos, porque alguns deles assustaram-se com o custo da folha de pagamento. Contudo, essas resistências não tiveram grandes conseqüências, o Estado anunciou que o modelo proposto seria uma parceria (Estado e município), na qual, o Estado pagaria o salário dos professores e as prefeituras assumiriam os custos de manutenção, daí eles entenderam, e aceitaram.

A Lei nº 1.331, de 11 de dezembro de 1992, que efetivou a parceria entre o Estado e os municípios, conforme o artigo 1º, que instituiu o Programa de Descentralização e

⁷⁹ CERRI, Ademir. Presidente do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (SIMTED), município de Sete Quedas. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps., 3 mar. 2004.

Fortalecimento do Ensino de 1º Grau (hoje ensino fundamental), em atendimento ao que dispõe o artigo 211, §1º da Constituição Federal e o artigo 193 da Constituição Estadual no Art. 4º explicita: “compete ao Estado manter, mediante cessão, os servidores efetivos, docentes e administrativos, das unidades escolas integrantes do Programa, assegurando-lhes todos os direitos e vantagens”, retirando a responsabilidade das prefeituras com a folha de pagamento.

Para Silva (2004, entrevista)

A resistência de alguns prefeitos não tiveram grandes conseqüências, porque o governo fez muita pressão, negociando a concordância em troca de favores. O prefeito tal assinou o processo de descentralização, então vamos liberar o dinheiro para a construção do asfalto que ele tanto solicitava. [...] Os prefeitos assinavam os convênios iludidos, através de negociações daquilo que era interessante para eles.

Ressalte-se que, naquele momento histórico, as prefeituras do interior limitavam-se a investir na construção de escolas na zona rural, enquanto o Estado cobria as necessidades da zona urbana. As únicas duas exceções eram as prefeituras de Campo Grande, com 79 escolas, e Dourados, que investiam em escolas com o estilo Centro de Atendimento Integral a Criança, CAIC, nas quais os alunos permaneciam sete horas por dia (SED, 1993).

Este fato, de acordo com Leme (2004, entrevista) foi relevante para a municipalização, pois

[...] havia necessidade de envolver, de compromissar os municípios. Até porque havia município que não tinha onde gastar os recursos destinados à educação, porque não possuía rede de ensino, por isso a municipalização.

Segundo documento oficial, a municipalização desoneraria o Estado com as despesas com ensino fundamental, facultando o um investimento maior no ensino médio, para atender a demanda (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA, 1994). Porém observa-se em dados explicitados no Quadro 3.2 que essa idéia não chegou a se concretizar.

QUADRO 3.2 - Demonstrativo de Matrículas na Rede Estadual

MATRÍCULAS	1993	1994
Pré-escola	11.516	11.693
Ensino Fundamental	247.068	239.622
Ensino Médio	45.823	51.210
Educação Especial	1.148	1.637
Ensino Supletivo	21.158	24.166
TOTAL	326.713	328.328

Fonte: Mensagem GOV/MS, 1997.

O Quadro 3.2 mostra que o número de matrículas após a implantação da municipalização da educação é praticamente o mesmo nos de 1993 e 1994. Percebe-se aumento não significativo no número de alunos de matriculados no ensino médio, já que, em 1993 a rede estadual matriculou 45.823 alunos e em 1994 matriculou 51.210, totalizando uma diferença de apenas 5.387 alunos, no ensino fundamental não apresentou redução das matrículas, pelo contrário, o número de alunos matriculados aumentou 7.446 alunos, refutando as justificativas do governo.

Paralelamente à municipalização, a Secretaria de Educação prometeu que criaria um departamento para orientar as prefeituras nos projetos que iriam apresentar ao MEC, em busca de recursos. Algumas vezes, as prefeituras não conseguiam recursos, não por falta de estrutura técnica para implementação de novos projetos, resultando, vez por outra, na devolução dos recursos alocados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) (SED,1994), conforme a segunda cláusula do convênio que garantia que o Estado iria dar assistência técnica para as prefeituras.

Foi com essa perspectiva de ação que o governo definiu os princípios básicos da sua gestão

- a) retomada do planejamento participativo e sistêmico como método de governo e instrumento de integração, aceleração do desenvolvimento e racionalização da Administração Pública Estadual [...]
- b) apoio ao fortalecimento do setor produtivo privado, limitando a interferência do Estado de forma supletiva, evitando-se a sua ação direta na atividade econômica;
- c) racionalização das atividades administrativas e executivas do Governo e integração espacial de suas ações;
- d)[...] modernização constante dos órgãos, entidades e instrumentos da Administração Pública, visando reduzir desperdícios, seja no custeio ou nos investimentos; (MATO GROSSO DO SUL, 1993, p. 12).

Tais princípios, à luz de uma concepção de administrar com a co-responsabilidade da classe política e em efetiva parceria com as instituições da sociedade civil, impõe uma política de austeridade de gastos visando reduzir o custeio e manutenção do Estado (MATO GROSSO DO SUL, 1993). A gestão da escola pública “[...] está intrinsecamente relacionada com a economia política de um tempo social histórico que requer a administração gerencial dos fundos de financiamento da educação [...]”. (FERRO, 2001, p. 30).

Após os seis primeiros meses de governo apresentou um balanço dos resultados alcançados. Com muita euforia, afirmou que obteve duas grandes conquistas: o saneamento

das finanças e a moralização da máquina administrativa. Dessa forma, o governo pretendia melhorar a receita, num período de seis meses, com aumento substancial da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias em Mato Grosso do Sul (ICMS), manter a rigidez no controle de gastos com a máquina pública e, assim, garantir o êxito de suas ações governamentais (MATO GROSSO DO SUL, 1993)⁸⁰.

Apesar do momento delicado, o governo, em 1993, inicia a reestruturação do Estado articulando a política educacional em função das orientações administrativas.

Por isso, em 1993, a Secretaria de Educação resolveu dar continuidade ao Programa de **Descentralização**⁸¹ e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau, **municipalizando**⁸² 33 escolas em todo o Estado, por decretos padrões, que facultavam as transferências das Escolas Estaduais de 1º Grau (hoje fundamental) para a rede municipal de ensino de cada cidade e do termo de doação que o governo do Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação fazia com as prefeituras municipais.

Juntamente com o termo de doação, os representantes do Estado e do município, assinavam o convênio⁸³ de adesão dos municípios ao Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º grau atendendo o Art. 211 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 193 da Constituição Estadual de 1989

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

Art. 193. Os municípios atuarão prioritariamente nos níveis de educação pré-escolar e fundamental, oferecendo também a modalidade de ensino especial, com a cooperação do Estado.

⁸⁰ Saneamento das finanças e moralização da máquina administrativa foram as duas principais conquistas do governo Pedro Pedrossian nesses primeiros seis meses de gestão. Nesse período, o Estado saiu da situação de caos e quase abandono, para entrar numa fase de recuperação social e econômica. A primeira determinação do governador foi o enxugamento da máquina estatal, e posteriormente a retomada financeira, o que levou a arrecadação a saltar mensalmente, alcançando crescimento nominal de 176% nesse período. Em março, recolhia-se em ICMS Cr\$ 10 bilhões, Cr\$ 11,9 bilhões e Cr\$ 12,9 bilhões, respectivamente nos meses de maio e junho. Em julho subiu para Cr\$ 15,6 bilhões, fechando agosto com Cr\$ 16,6 bilhões [cf. Sanear as finanças, maior obra. Correio do Estado, Campo Grande, p. 7, 28/29 set. 1991].

⁸¹ Registre-se que o termo descentralização, usado pelo governo, não tem o mesmo conceito assumido nesta pesquisa, uma vez que as ações do governo foram arbitrárias, em detrimento da participação da comunidade escolar, conforme Casassus (1990, p. 7, grifo nosso) “[...] a desconcentração refletiria um momento **de cima para baixo** e a descentralização um movimento **de baixo para cima**”.

⁸² Cf. capítulo 1.

⁸³ Conforme Lei 1.331, de 11 de dezembro de 1992.

Assim, segundo o governo, essas ações voltadas para a preservação dos princípios básicos da participação, integração e descentralização, determinaram de forma singular a transformação educacional no Estado.

Cerri (2004, entrevista)⁸⁴ não percebeu este movimento como uma forma singular na transformação educacional do Estado, pelo contrário, para ele, na época da municipalização da educação

[...] Sete Quedas tinha uma Escola Estadual Rural, a Oswaldo Cruz, essa escola tinha a sede administrativa na área urbana e 22 extensões na área rural, uns 70 km afastado da cidade [...] Todo o corpo docente e administrativo eram pagos pelo Estado [...] foram municipalizadas as escolas rurais [...] o prefeito negociou: ficou com as escolas em troca de uma parte de asfalto entre Sete Quedas e Tacuru [...] do dia para a noite, sem saber como, o corpo docente [que pertencia ao Estado] passou a trabalhar em escolas municipalizadas, sem avisar, sem discutir descaracterizando os princípios básicos da participação.

Porém, para o governo os princípios básicos de participação resumiram-se na efetivação da parceria entre Estado e município. Nessa lógica, inicia-se a materialização do processo de municipalização, em 1993, firmam-se convênios com 15 Prefeituras Municipais⁸⁵, a fim de que Estado e município, de fato, desempenhassem um trabalho conjunto, sem que o segundo fosse obrigado a arcar com a maior parte das despesas (MATO GROSSO DO SUL, 1995)⁸⁶.

Em 1994 foram municipalizadas mais 13 escolas⁸⁷; em 1996 e 1997 foram municipalizadas apenas três escolas⁸⁸, apesar de o governo de Wilson Barbosa Martins dar continuidade à política educacional desse governo.

Pode-se observar que os convênios não mencionam número de alunos, não apresentam uma planilha de custos e manutenção da escola, também não constava cláusula alguma que assegurasse o Estado ou o município, no caso de um dos dois “entes federativos” desistirem ou não cumprirem com as suas responsabilidades. Infere-se que o rompimento dos acordos não estava na lista de preocupações do governo.

Na verdade, a preocupação maior era resolver os problemas mais urgentes, mais focalizados, como a falta de merenda escolar e a greve dos professores⁸⁹, como também o

⁸⁴ Professor Ademir Cerri, do município de Sete Quedas e presidente do SINTED.

⁸⁵ Cf. anexo 1, quadro 3.2, Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º grau.

⁸⁶ Mensagem à Assembléia Legislativa 1994/95.

⁸⁷ Cf. anexo 2, quadro 3.3, Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º grau.

⁸⁸ Cf. anexo 3, quadro 3.4, Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º grau.

⁸⁹ Cf. DÉFICIT de vagas é alvo de inquérito. *Correio do Estado*, Campo Grande, 12 jan. 1993.

déficit de vagas na rede estadual⁹⁰ cuja demanda, em 1991, de acordo com o Relatório final da Secretaria Estadual de Educação (1994), era de aproximadamente 90.000 vagas para o 1º Grau e de 250.000 para o 2º Grau. Em 1992, o sistema de ensino demonstrou o seguinte percentual.

Nesse sentido, manifesta-se Leme (2004, entrevista)

Enfim, nós sentíamos que o Estado não iria conseguir ampliar o ensino médio conforme pedia a Constituição de 1988, o orçamento era reduzidíssimo, a gente tinha que ampliar para oferecer o ensino médio. Então começamos a conversar sobre os municípios, que investiam os 25%, dos recursos do ensino em estrada, em merenda, naquelas coisas que eram proibidas, essas histórias eram famosas.

Leme (2004, entrevista) esclarece

[...] é bom lembrar que na época não existia o Fundef, então o interesse dos municípios era zero, ninguém queria ter alunos, diferentemente de hoje Pós-Fundef, o interesse da matrícula no ensino fundamental.

A crise financeira e a defesa da eficiência de um trabalho integrado entre as redes públicas de ensino levaram a Secretaria a apressar o processo de municipalização. O argumento usado era o de que uma estrutura mais simples, com um processo de tomada de decisão mais ágil e com a proximidade das escolas, o município conseguiria ser mais eficiente que o Estado (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

Portanto, o objetivo do governo era a implementação de uma política pautada nos princípios da municipalização. A perspectiva assumida passava pela recuperação e implementação da melhoria da qualidade do ensino, que vislumbrava estabelecer uma política educacional para o Estado, em consonância com as diretrizes em nível federal, ressaltando o papel do município, para garantir a obrigatoriedade do ensino fundamental.

Para Silva (2004, entrevista), a municipalização não teve motivos tão nobres, foi puramente uma medida economicista, conforme relato

O governo queria diminuir as despesas com a educação; principalmente, porque havia um *déficit* escolar de 300 mil alunos, que o Estado não iria dar conta [...], por isso o processo de descentralização: para diminuir custos, foi uma medida calculada e econômica.

⁹⁰ Cf. ESCOLAS estaduais reiniciam as aulas mas, falta merenda nas escolas e os professores ameaçam entrar em greve na próxima semana. Correio do Estado, Campo Grande, n. 11.598, 10 fev. 1992.

Por isso, é relevante observar nesse processo de municipalização a necessidade que o governo tinha em fazê-lo, pois o sistema público de ensino estava minado de problemas, tais como: prédios escolares danificados sem condições de receber alunos; escolas que há mais de 6 meses não recebiam recursos do Fundo de Manutenção de Prédios Escolares (FUMPE); a crise financeira do Estado refletia na manutenção da rede estadual de ensino na visão do governo; não havia outra solução, o Estado precisava reduzir despesas, enxugar a máquina Estatal e municipalizar a educação e a saúde.

Outra questão era o alto grau de centralização e burocratização dos recursos financeiros, que favorecia as práticas de clientelismo, conservadorismo e corporativismo e a única maneira, segundo o discurso do governo “[...] a descentralização poderia recuperar a estrutura administrativa desarticulada e excessivamente pesada diante da capacidade financeira do Estado, comprometia a maior parte da arrecadação” (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

Aliado a isso, mais de 40% do total da receita estadual estava vinculado ao pagamento dos serviços da dívida pública, com acentuado compromisso de curto prazo. Por outro lado, os efeitos perversos da economia do país sobre a economia estadual exigiam esforços redobrados para a retomada do crescimento, especialmente na sua base produtiva: a agropecuária. Com as finanças deterioradas, o governo do Estado já não podia honrar seus compromissos mais imediatos, impossibilitando os investimentos necessários no setor educativo. Não restava outra solução, era preciso dividir esta responsabilidade com os municípios, através da municipalização (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

Além dos problemas descritos no parágrafo anterior, nos dois últimos anos de gestão, o governador foi acusado de abandonar o Estado. Os deputados pressionaram alguns secretários de governo para que mudassem sua conduta, principalmente o secretário de Fazenda José Antônio Felício, que era acusado de abusar da política fiscal classificada de “terrorista⁹¹” (CORREIO DO ESTADO, 1992).

Os deputados aliados queixavam-se da ausência constante e da falta de contato do governador com a base de sustentação política. Tal situação permitia que alguns secretários tomassem decisões contrárias aos interesses dos aliados, desgastando a imagem da administração pública e dos próprios parlamentares que deixavam de levar benefícios às suas bases.

⁹¹ Palavra cunhada pelo deputado Paulo Pedra (PRN), para caracterizar a política fiscal desenvolvida pelo secretário José Antonio Felício no governo Pedro Pedrossian. (Governador acusado de abandonar MS. *Correio do Estado*. Campo Grande, p. 3, n. 11.820, 6 nov. 1992).

Somado ao descontentamento dos parlamentares, em janeiro de 1993, época de matrículas escolares, surge à insatisfação da comunidade escolar (pais, alunos, professores), provocando a instauração de um inquérito pela Promotoria dos Direitos Constitucionais do Cidadão, solicitando explicações das Secretarias Estadual e Municipal de Educação sobre o *déficit* escolar no Estado e na Capital.

O governo, já desgastado, sofreu mais uma derrota perante à opinião pública, quando os professores entraram em greve em busca de melhores salários, deixando alunos da Rede Estadual sem aulas⁹². A categoria reivindicava a implantação de um piso de três salários mínimos (CORREIO DO ESTADO, 16 mar. 1993)⁹³, agravando cada vez mais os problemas do governo.

Essa greve fez com que os professores cedidos do Estado para as Prefeituras, que lecionavam em escolas municipalizadas, vivessem uma situação *sui generis*. Eles eram pagos pelo Estado, portanto estavam com salários atrasados, mas lecionavam em uma escola da prefeitura. Logo, não podiam entrar em greve, já que os professores das prefeituras estavam com os salários em dia.

Cerri (2004, entrevista) pontua que essa situação causava revolta nos professores conveniados, pois se sentiam duplamente traídos, “um brinquedo, uma bola de bilhar, que vai para lá, vem pra cá, dependendo de quem está com o taco”.

Silva (2004, entrevista) se manifesta

[...] aconteceu uma enorme confusão, porque os professores efetivos do Estado, que, legalmente, teriam que ficar na escola que acabara de ser municipalizada, não queriam permanecer lá, porque as regras eram diferentes, eles não conseguiam se adaptar com a proximidade do poder, pois se, por ventura, algum deles pertencesse a um partido diferente do partido do prefeito, era prejudicado, em muitos casos, a Secretaria Municipal de Educação deixava-os sem salas de aula para lecionar, causando graves problemas, até mesmo na vida funcional do professor.

Sobre essa vulnerabilidade a perseguições políticas Cerri (2004, entrevista) completa

A cada ano os prefeitos iam devolvendo para o Estado, aqueles professores que trabalharam politicamente contra eles [...] tanto que, a maioria não tinha escolas para retornarem, era um transtorno, pois não havia amparo legal, não havia lei, decreto, alguma coisa que assegurasse o servidor, e chamasse o município à responsabilidade para com o pessoal docente ou administrativos das escolas municipalizadas.

⁹² Os professores entraram em greve em 15 de fevereiro de 1993.

⁹³ FETEMS espera nova proposta do Estado. *Correio do Estado*. Campo Grande, n. 11.927, p. 5, 16 mar. 1993.

Pereira (2004, entrevista) concorda que

[...] a vida funcional desses servidores ficou muito insegura, já que não foram definidas antecipadamente essas questões, deixando o professor sem garantias e sem estabilidade de emprego.

Segundo Leme (2004, entrevista)

Nós divulgado que os professores não teriam perda nenhuma, mas eles se sentiram lesados, porque eles foram para uma rede que não permitia críticas quanto a rede estadual. Os movimentos que a rede estadual fazia, não eram feitos na rede municipal. O professor tinha como dois “patrões”, porque um o Estado pagava e o Município dava as ordens. Então, eu sei que não foi fácil, mas eles resolveram muito rapidamente, pois os que se adequaram com a situação ficavam, os que não se adequaram: foram transferido para a escola que tinha vagado na rede estadual.

Outra justificativa, é que o Estado cumpriu o prometido com os professores, porque eles nunca saíram da folha de pagamento, não deixaram de entrar em nenhuma política de aumento salarial.

Segundo Leme (2004, entrevista)

[...] eles é que não permaneceriam nas escolas em sua grande maioria, na primeira oportunidade deixavam as escolas municipais e retornavam para o Estado, porque tinham muito medo de perderem suas garantias.

A insegurança dos professores foi gerada pela maneira que se deu o processo de implantação da municipalização, o processo aconteceu verticalmente, sem a participação da sociedade civil (sindicatos, universidades, representantes comunitários, associações de pais e mestres, grêmios estudantis etc) na elaboração, na decisão, no acompanhamento e na avaliação conjuntamente com os poderes públicos, pois sem participação do cidadão neste processo, não há efetivação das propostas concretas de municipalização.

Em suma, teoricamente, conforme documento oficial, o Estado ficaria responsável pelo pagamento dos servidores, mantendo-os efetivos em seu quadro de funcionários, enquanto o município assumiria as demais despesas de manutenção das escolas. Para tanto, passaria a contar com assessoria estadual para elaboração de Projetos Pedagógicos junto ao Ministério da Educação, para captação de recursos, a fim de somar esforços comuns, em torno de um ideal comum: a efetivação de uma educação fundamental de maior qualidade (LEI, 1.331,11 dez, 1992).

Porém, nem tudo saiu como o planejado. Vários problemas surgiram nesse processo de descentralização, via municipalização, já que em muitos momentos a política educacional retrocedeu ao seu ponto de partida, a centralidade das ações, concentradas, nos gabinetes do governo do Estado, principalmente, no momento de descentralizar, de assinar os convênios: a decisão foi tomada de “cima para baixo”, de maneira centralizadora e autoritária, descaracterizando a descentralização que é por excelência a distribuição do poder.

Desse modo, tantos problemas facilitaram a reeleição de Wilson Barbosa Martins, que era respeitado pela categoria dos professores, pelo seu passado político, conhecido pela sua habilidade de pagar as “contas” que Pedro Pedrossian deixava para traz. A lógica era a seguinte: Pedro Pedrossian construía as obras, porém deixava o governo endividado; Wilson Barbosa Martins era eleito no mandato seguinte para pagar as contas, arrumar a casa e continuar a política de Pedro Pedrossian. Porém nem sempre aconteceu assim. Pois “[...] os homens fazem sua própria história; não a fazem, porém, a seu livre arbítrio ou nos moldes por eles mesmos escolhidos, mas sim nas circunstâncias com que se encontram diretamente, que existem, e, que o passado transmite” (MARX, 1946, p. 13).

Na seqüência faremos uma análise da política de municipalização da educação na gestão de Wilson Barbosa Martins, no entretempo 1995 a 1996 e a promessa de fazer uma gestão democrática e fortalecimento de parcerias.

3.2 Wilson Barbosa Martins (1995/1998): Gestão Democrática e Fortalecimento de Parcerias

Ao assumir o governo, Wilson Barbosa Martins encontrou um grande número de obras inacabadas, o cronograma das folhas de pagamentos do funcionalismo público em atraso, um alto índice de desempregados, baixo nível de renda da população mais pobre motivando uma grave crise social. Aproximadamente 40% da receita estadual estava vinculado ao pagamento da dívida pública acentuando compromissos de curto prazo, que demandava o imediato alongamento, de maneira a propiciar condições de governabilidade para a gestão de governo que estava se iniciando (SUPLAN; DIPLAN, 1998, p. 3).

O Estado sofria os efeitos da crise provocada pelo Plano Real na sua economia, exigindo redobrado esforço para a retomada do crescimento. Com as finanças degeneradas, o governo do Estado estava impossibilitado de honrar seus compromissos, principalmente os

mais imediatos, impedindo qualquer investimento necessário para a eliminação dos principais pontos de estrangulamento da economia estadual (SUPLAN; DIPLAN, 1998, p. 3).

Essa crise econômica provocou um agravamento na crise social despertou parcela substancial da sociedade à conscientização da necessidade urgente do resgate dos princípios éticos e morais, pedindo por mudanças na postura dos seus dirigentes. Tornou-se então imperioso o ajuste dos objetivos e das prioridades da ação de governo, por isso, surge a gestão compartilhada alicerçada nos princípios democráticos e na busca pela cidadania. Princípios que Wilson Barbosa Martins já havia tentado implementar em seu governo anterior em 1983 a 1986⁹⁴. (SUPLAN; DIPLAN, 1998, p. 4).

Em consonância com o governo anterior, a equipe de Wilson Barbosa Martins elencou como um dos seus objetivos a continuidade da reforma administrativa, em que se almejava a redução dos gastos com folha de pagamento e encargos em 15% sobre os dispêndios realizados no último ano do governo anterior (MATO GROSSO DO SUL, 1995/1996, p. 9)⁹⁵.

Em seus documentos, o governo do Estado ressalta suas características democráticas, a fim de fazer uma **gestão austera e racional**⁹⁶ dos negócios públicos, alicerçada no fortalecimento do setor privado, limitando ao mínimo a interferência supletiva ou direta do Estado na atividade econômica, na **descentralização** das atividades administrativas e executivas do governo, na desconcentração espacial de suas ações, delegando a execução de projetos e atividades a setores privados predominando seu interesse nos setores sociais priorizando os mais carentes (SUPLAN; DIPLAN, 1988). Dessa forma, em parceria com os municípios, viabilizar-se-ia, a execução de um conjunto de ações, principalmente no setor da educação, nos moldes do documento da reforma do Estado apresentado pelo MARE (1995).

Segundo Adrião (2001, p. 3, grifo do autor):

Mudanças no padrão de gestão é a segunda diretriz complementar do Programa de governo. Articulada ao projeto de racionalização – que inclui e pressupõe mudanças no padrão de gestão da SEE – materializar-se-ia na **‘racionalização do fluxo escolar; instituição de mecanismos de avaliação dos resultados; aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas’**. Percebe-se que esta diretriz se centra na alteração das práticas escolares e, portanto, na dinâmica

⁹⁴ Cf. Capítulo 2.

⁹⁵ ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. *Balço e Perspectivas*. Mensagem enviada à Assembléia Legislativa em fev. 1996. Campo Grande, 1995-1996.

⁹⁶ Parte integrante do ideário reformador da gestão da educação ou do ensino na década de 1990 é o discurso que defende o uso e a divulgação de experiências inovadoras na gestão da educação e da escola – referindo-se tanto a iniciativas locais, na esfera da própria escola, para resolução de problemas específicos, como as propostas de alteração em um dado sistema – como modelos a serem seguidos pelos mais diversos sistemas de ensino (ADRIÃO, 2001, p. 10).

das Unidades Escolares, retomando, no plano da política governamental, os eixos apresentados pelos aqui chamados reformadores da educação.

Por conseguinte, a política educacional, na gestão do secretário de Educação, Aleixo Paraguassú Netto⁹⁷ (1995 a 1997) seguiria a mesma lógica, alicerçada nas necessidades das diversas unidades escolares, buscando a qualidade de ensino e cidadania. Diante disso, esse governo resolveu continuar a proposta de gestão democrática a autonomia financeira, iniciada em seu primeiro governo e implantada pelo Decreto n. 5.868/91⁹⁸ na gestão de Pedro Pedrossian.

Para Jorge (2004, entrevista)

Não houve mudanças, houve continuidade. Embora o Dr Aleixo tenha-se preocupado com questões importantes, como a qualidade de ensino. Ele também tentou dialogar com a categoria dos professores de maneira mais democrática. Porém não teve forças para levar seu projeto adiante. Apenas deu continuidade ao que a Leocádia havia começado.

Sobre isso Paraguassu⁹⁹ (2004, entrevista) explica porque que preferiu dar continuidade aos projetos iniciados pelo governo anterior:

[...] eu sou contrário à descontinuidade, desfazer aquilo que o governo anterior fez pela simples vaidade de colocar o seu nome em um projeto, é absurdo. Eu penso o que está certo, é dar continuidade no que está dando certo. Depois eu era a favor dos projetos da gestão anterior, não teria porque mudar [...]. A gestão democrática foi um marco para a Educação de Mato Grosso do Sul.

Paraguassú (2004, entrevista) continua

Eu lembro, até que três dias antes de antes de Wilson tomar posse, tinha um grupo de professores acampados em frente a governadoria, estavam ali há dias. Nós fomos até eles sugerir que suspendessem acampamento porque era muito sacrifício, depois o governo estava entrando e seria estabelecido um diálogo permanente com a categoria para discutir e tentar resolver esses e outros problemas, através de um diálogo democrático, pois faríamos uma Gestão Democrática.

⁹⁷ Este Secretário de Educação tomou posse no dia 1º de janeiro de 1995 e permaneceu no cargo até 07/04/1997, quando assumiu a professora Maria de Lourdes Maciel, que permaneceu no cargo até o fim do mandato do Governo de Wilson Barbosa Martins.

⁹⁸ Decreto n° 5.868 de 17 de abril de 1991, regulamentado pela Resolução da Secretaria de Estado de Educação n° 683 de 30 de abril de 1991 e reformulada pelo Decreto 7.227, que postulava no Art. 13 – O diretor será eleito, de forma a ser regulamentada por ato do Secretário de Estado de Educação, para um mandato de 2 (dois) anos. § 1º - Nessa eleição será garantida a participação de pais, professores, funcionários e alunos.

⁹⁹ Aleixo Paraguassu Netto. Secretário de Educação do Governo Wilson Barbosa Martins de 1995 até 1997. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps, 16 jun, 2004.

A Gestão Democrática foi anunciada pela Secretaria de Estado de Educação como ponto básico da sua política educacional, entendida como um passo importante no fortalecimento de parcerias entre Estado e municípios e a eleição de diretores, esta presumia que com a essas atitudes, conseguiria assegurar a participação da comunidade, para isso, foram elaborados alguns projetos, tais como: **gestão democrática**¹⁰⁰ e a campanha **adote uma escola** uma iniciativa do governo em busca do **fortalecimento das parcerias** com a iniciativa privada e o programa elevação de **qualidade de ensino** (RELATÓRIO DE GESTÃO 1995-1998, 1998).

A idéia da Gestão Democrática figurava como um instrumento de melhoria da qualidade do ensino, uma gestão além dos muros da escola, que envolvia participação democrática de todos os atores da escola, caracterizando exercício da cidadania. Segundo os Princípios Norteadores (1995, p. 28, grifo nosso) “[...] a **Gestão Democrática** significa, portanto, uma escola que se transforma em espaço permanente de experiência e práticas de democracia”. Todavia, tal intenção, não se transformou em prática social.

Ressalte-se que logo no início do processo de realização, divulgação de eleições para diretor, essas eleições figuram como um legítimo canal de luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas, é preciso não perder de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes, assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis (DOURADO, 2000).

Na seqüência, listagem das propostas sistematizadas no documento que foi chamado de Princípios Norteadores, a cidadania começa na Escola¹⁰¹: a) oferecer a educação infantil em articulação com o município; b) universalizar o ensino fundamental; c) reorganizar o curso do ensino médio em consonância com as novas tecnologias e demandas dos municípios; d) implementar a gestão democrática pedagógica e a avaliação sistêmica; e) oferecer atendimentos específicos como cursos noturnos para jovens e adultos, Educação Escolar Indígena e Educação Especial, cujas propostas sustentavam-se em três eixos: autonomia da

¹⁰⁰ Não faz parte dos objetivos deste objeto de pesquisa investigar a gestão democrática em MS. Todavia, para que esta pesquisa pudesse ser realizada tomou-se como fonte de leitura, também, uma dissertação produzida no Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal de Campo Grande-MS, que analisou a gestão democrática em MS. Confira: Estado e Política Educacional em Mato Grosso do Sul (1983-1986): limites de uma proposta democrática. (1992), da pesquisadora Marisa Bittar; Políticas Públicas de Educação: a gestão democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul: 1991-1994. (1996), da pesquisadora Maria Dilneia Espíndola Fernandes.

¹⁰¹ Tomaram parte na elaboração deste documento os seguintes profissionais da Secretaria de Estado de Educação: Edelmira Toledo Cândido – assessora pedagógica do Gabinete do Secretário de Educação; os demais que se seguem ocupavam a função de técnicos de educação, também, lotados na Secretaria - Angela Maria da Silva; Elza Lima de Souza Mansano; Margarete Vargas Sarmento; Gilda Cristina Faleiro Mendes; Luiz Carlos Mandú da Silva; Ana Luiza Santos Martins e Julio Cesar Pereira de Freitas (FERRO, 2001).

escola; qualidade e universalização do ensino e gestão democrática – uma questão pedagógica (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, MS, 1995).

Quanto à qualidade do ensino, a universalização do Ensino Fundamental fundamentava-se na capacitação de professores - através da criação do Projeto Oficinas Pedagógicas, do Projeto de Alfabetização denominado Travessia Arte e Letramento - TAL, do Projeto do Ensino Noturno e do Projeto do Ensino Médio; na implementação do projeto TV escola; na implantação da avaliação sistêmica em toda a Rede de Educação; na reforma e construção de prédios escolares; e a gestão democrática - uma questão pedagógica (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, MS, 1995).

O décimo princípio era a **Descentralização administrativa – financeira**, que tinha o objetivo de garantir a autonomia administrativo-financeira e pedagógica das unidades escolares de maneira a possibilitar maior agilidade das ações administrativo-financeiro e garantia a agilidade, a execução e prestação de contas. O propósito, segundo Adrião (2001, p. 86),

[...] era atribuir às escolas papel de protagonista e *locus* de decisão quanto à definição dos conteúdos curriculares, aos métodos de ensino, ao uso do tempo e do espaço físico e ao gerenciamento dos recursos humanos e materiais que receberem para realizar seu próprio projeto.

Desse modo, a configuração da autonomia financeira, nesse caso, assume importância estratégica na política descentralizadora, já que é sustentada na parceria entre unidade escolar e a comunidade que a envolve. Essa parceria facilita a escola e a comunidade, conjuntamente, decidir no que, quando e como gastar os recursos que lhes são enviados (BASSI, 1996).

Conforme documento, as ações adotadas para educação estiveram voltadas para “[...] a preservação dos princípios básicos da participação, integração e **descentralização**, permitindo, através da participação do colegiado, da Associação de Pais e Mestres (APM) e do Grêmio Estudantil em busca por melhoria na qualidade de ensino” (MATO GROSSO DO SUL, 1994/95, p. 38)¹⁰².

A autonomia escolar era alicerçada em dois pilares, o primeiro a **descentralização**, entendida nesse caso, como repasses de recursos financeiros diretamente para a escola; o outro, a elaboração do **Projeto Político Pedagógico** que, de acordo com documento, criaria

¹⁰² MATO GROSSO DO SUL. *Mensagem à Assembléia Legislativa 1994/95*. Campo Grande - MS, n. 043/94, 27 dez. 1994.

diferentes espaços de participação da comunidade no trabalho de construção do Projeto Político Pedagógico. Entretanto, as entrevistas com os professores mostram que o caráter descentralizador e a autonomia escolar não chegaram a se concretizar no chão da escola (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, MS, 1995).

No relato de Cerri (2004, entrevista)

A educação no governo de Wilson Barbosa Martins, não conseguiu ser democrática. Também não conseguiu dar autonomia as escolas. A Secretaria de Educação só tentou dar continuidade aos projetos da Leocádia, mas sem planejamento, foi resolvendo os problemas que apareciam. Manteve os projetos só no papel, porque na escola nada chegou.

Silva (2004, entrevista) concorda com o relato acima quando

Este governo, simplesmente foi fazendo o que aparecia, sem criar, sem grandes idéias [...], foram levando, empurrando com a barriga. Embora o Dr. Aleixo tivesse uma visão mais estratégica da educação, não conseguiu fazer seus projetos dar certo, dar uma linha à educação, a gestão ficou solta, a escola não viveu nada do que foi dito.

Paraguassu (2004, entrevista) explica por que seus projetos não conseguiram acontecer

A questão de salário acabou preenchendo a pauta, porque afeta diretamente a sobrevivência do servidor. Então nós vivíamos atropelados. quase que permanentemente discutindo esse assunto, muito tempo era gasto com essa discussão e para estabelecer calendários não só para professor mas para outras categorias, e ficava aquela briga, cada categoria querendo a melhor posição no calendário para liberação dos salários [...] Com isso, não sobrava tempo para trabalhar com meus projetos, por em prática a gestão democrática e a autonomia escolar e tudo o que eu imaginei para a educação [...] me sinto frustrado porque não consegui promover uma grande discussão sobre a escola com sociedade civil.

Nesse sentido, o Governo, por meio dessas ações, que segundo nossos entrevistados nunca se concretizou, pretendia melhorar a qualidade do ensino. As parcerias deveriam ser estimuladas entre o governo do Estado e empresários (projeto adote uma escola), a gestão democrática abriria espaço para uma grande discussão entre professores, pais, sindicatos e universidades em torno das diretrizes políticas da educação pública.

No tocante ao primeiro pilar a descentralização anunciada como repasses de recursos financeiros diretamente para a escola, também não aconteceu do modo como foi planejado. A promessa do deslocamento do “centro das decisões”, concentrados nos órgãos centrais e na

Secretaria de Educação, para as unidades escolares, marcado como gestão descentralizada, só pode ser caracterizado como **desconcentração**¹⁰³, pois esta não envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder - reflete uma ação vertical. Lobo (1990, p. 6) afirma que a desconcentração “[...] não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização”.

O Programa de Merenda Escolar, um programa com caráter descentralizador previa o estabelecimento de convênios entre Estado e Municípios pelos quais o Estado repassa recursos financeiros, ficando os municípios encarregados da compra, distribuição e preparo dos alimentos para os alunos das escolas de 1º Grau (hoje fundamental), fossem elas estaduais, municipais ou até particulares, desde que fossem gratuitas para os alunos e que estivessem vinculadas à rede oficial do ensino (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, MS, 1995).

Outro programa com caráter descentralizador foi o Fundo de Fortalecimento da Escola¹⁰⁴ (Fundescola), programa desenvolvido em conjunto pelo MEC/Estados/municípios, voltado para o Ensino Fundamental, com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, como também de melhorar a qualidade de ensino e aprimorar a gestão das escolas e das secretarias de educação. Esses recursos eram liberados diretamente para as Associações de Pais e Mestres (APMs). O projeto era financiado pelo Banco Mundial e pelo Ministério da Educação e está orçado em US\$ 1,3 milhão destinado a projetos específicos a serem executados em 6 anos (SUPLAN; DIPLAN, 1998).

Na tentativa de efetivar um número maior de alunos matriculados na Rede Estadual de Educação, o então secretário de Educação queria priorizar a educação democrática e o direito assegurado pela Constituição Federal de 1988: **escola para todos**, princípio **equidade com qualidade**, por intermédio da parceria com a sociedade, com o objetivo de promover a autonomia financeira com a transferência da gestão da escola pública do Estado para a comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 1996).

Para Adrião (2001, 134) “o Plano de Governo, parte da caracterização de deterioração da educação pública estadual atribuída à ação dos últimos governos, em especial, ao modelo adotado pelo regime militar, para a expansão das vagas¹⁰⁵”.

¹⁰³ É a distribuição de função sem a quebra de hierarquia.

¹⁰⁴ O Fundescola é um programa desenvolvido pelo MEC, Estados e municípios, focado para o Ensino Fundamental, objetivando ampliar o acesso e a permanência dos alunos nos sistemas públicos de ensino. Também tem como meta melhorar a qualidade da escola e dos resultados educacionais, e de aprimorar a gestão das Escolas e das Secretarias de Educação (SUPLAN; DIPLAN, 1998, p. 20).

¹⁰⁵ O Governo militar usou a estratégia de construção desenfreada de escolas como instrumento de negociação política, sem nenhum cuidado com um planejamento criterioso, baseado em um mapeamento capaz de identificar as reais necessidades de ampliação da rede física. (SEE, 1995).

Importa destacar que uma das estratégias para a recuperação da credibilidade da escola pública foi a implementação de programas e projetos que aumentassem o número de alunos matriculados na rede pública. Por isso, em 1995, concentraram-se os esforços para matricular todos os alunos que procurassem a rede estadual, em todos os níveis e modalidades¹⁰⁶ na tentativa de colocar a escola como ponto central das ações políticas; estratégia que resultou em um aumento de apenas 5.842 no total dos alunos matriculados na educação básica, no ano de 1995 a 1998, mas revela uma que no ensino fundamental o número de alunos matriculados diminuiu, confira Quadro 3.3.

QUADRO 3.3 Demonstrativos de matrículas –1995/1998

MATRÍCULAS REALIZADAS NA REDE ESTADUAL				
DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998
Pré-Escola	11.720	11.689	13.233	(*)
Ensino Fundamental	233.287	233.653	224.596	233.167
Ensino Médio	52.967	57.055	60.438	66.655
Educação Especial	946	1.157	1.027	1.060
Ensino Supletivo	23.060	21.584	22.648	25.241
TOTAL	321.980	325.138	321.942	327.822

(*) No ano de 1998, as matrículas da pré-escola foram incorporadas no Ensino Fundamental

Fonte: Secretaria de Estado de Educação.

Este quadro permite algumas ponderações quanto ao número de alunos matriculados no ensino fundamental: apesar do discurso do governo de que queria cumprir a Constituição Federal de 1988, que assegura escola para todos, no entretanto 1995 a 1998 o número de alunos praticamente se manteve o mesmo, com uma queda acentuada no número de alunos matriculados no ano de 1997, que foi de apenas 224.596, apesar de o processo de municipalização no Estado de Mato Grosso do Sul ter começado antes de 1997, antes da criação do Fundef. Porém o Fundef causou impacto na educação municipal, pois os municípios, com o recebimento de recursos, começaram a aumentar as suas redes de ensino.

Assim, em função dessa problemática, a secretária de Estado de Educação, não encontrou sustentação nos Princípios Norteadores, que se revelaram inexpressivos politicamente, como também, não conseguiram alocar financiamento próprio para custear a demanda das escolas da Rede Estadual de Ensino, “produzindo, assim as reais condições para

¹⁰⁶ Cf. anexo 4, Quadro 3.5, Demonstrativo de Matrículas na Rede Estadual.

as políticas educacionais do MEC, que, a partir de 1996, gotejaram nas Propostas da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul” (FERRO, 2001, p. 46). Provocando a saída do secretário de Educação Aleixo Paraguassu, que se retirou do governo frustrado por não ter feito “uma obra de valor humano irrefutável” (PARAGUASSU, 2004, entrevista).

Na primeira quinzena do mês de abril de 1997, assume a Secretaria de Educação a professora Maria de Lourdes Maciel, que optou pelo programa de gerenciamento da escola, elaborado pelo MEC para a Região Nordeste e financiado em parceria com o Banco Mundial – BM – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, com isso, a proposta dos Princípios Norteadores torna-se passado, e surge o Fundescola e o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE.

A partir de 1998, foi implantado o Fundescola, também um programa de cunho descentralizador, já que, os recursos são liberados diretamente para as Associações de Pais e Mestres (APMs). Seu financiador é o Ministério da Educação e o Banco Mundial¹⁰⁷. O orçamento destinado a projetos específicos, que tinham prazo de 6 anos para serem executados, foram em torno de U\$ 1,3 bilhão, que atendeu 8 municípios, 93 escolas da rede estadual e 101 escolas da rede municipal. Nesse programa, foram desenvolvidas outras atividades, tais como: Adequação de Prédios Escolares (PAPE), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o Programa de Manutenção do Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE); todos com caráter descentralizador e com o objetivo de reforçar a autonomia gerencial das escolas¹⁰⁸ (SUPLAN; DIPLAN, 1998).

Em suma, durante essa gestão (1995/1998), as ações mais visíveis a favor do processo de municipalização da educação aconteceram no entretempo de 1996/1997. O primeiro movimento foi a municipalização de três escolas: uma no município de Maracajú (1996), outra no município de Sete Quedas (1996) e uma terceira uma no município de Paranaíba (1997). Esse processo de municipalização também foi concretizado de forma centralizadora e antidemocrática, sem espaço para discussão com a sociedade civil. O outro, foi a criação do Fundef (EC14/96), que claramente induziu à municipalização, porém, nem

¹⁰⁷ Ressalte-se que o Banco Mundial, enquanto agência de Fomento ao desenvolvimento internacional vinculada ao FMI, ao BIRD lhe é atribuída à finalidade de participar do desenvolvimento econômico dos países-membros. Enquanto o FMI exerce o papel de coordenador das políticas de desenvolvimento e de promovedor da estabilidade da balança de pagamentos dos países membros, o BIRD é mais ativo que normativo, como fundo capaz de catalisar financiamentos externos para o desenvolvimento de projetos prioritários (FONSECA, 1998, p. 92).

¹⁰⁸ Mais informações consulte FERRO, O. M. dos R. *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) na Escola Pública de Ensino Fundamental em Mato Grosso do Sul: o gerencial e o pedagógico*. Dissertação Mestrado em Educação. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2001.

todos os municípios que aderiram à municipalização continuaram com estas escolas integradas às suas redes de ensino. Assunto que será discutido na próxima seção, José Orcírio Miranda dos Santos (1999/2002): Governo Popular.

3.3 José Orcírio Miranda dos Santos (1999/2002): Governo Popular

José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como Zeca do PT, assumiu como governador do Estado, em 1999, após uma campanha eleitoral surpreendente, despontando do último lugar das pesquisas do Instituto Brasileiro de Pesquisa (IBOPE), para o primeiro lugar nas urnas. Os servidores sul-mato-grossenses apostavam num governo mais justo, que pensasse mais no trabalhador, por isso, praticamente foram responsáveis pela sua surpreendente vitória. Ao assumir, encontrou uma situação de desequilíbrio nas Secretarias de Finanças e de Administração do Estado, exigindo um grande esforço do governo para garantir as condições mínimas de governabilidade, de forma a resgatar a imagem do governo perante a população (MENSACEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 15 fev. 2000)¹⁰⁹.

No campo financeiro, o governo herdou uma dívida de aproximadamente R\$ 600 milhões, sendo 23,1% com a folha de pagamento do funcionalismo em atraso. Em contrapartida, a arrecadação da principal receita tributária do Estado, o Imposto sob Circulação de Mercadorias de Mato Grosso do Sul (ICMS), estava comprometido em mais de 11 meses de arrecadação, somente para saldar dívidas do Estado. Assim, visando à resolução desses problemas, foram definidos cinco objetivos que iriam nortear os programas, projetos e ações do governo: Combate à Pobreza e à Exclusão Social, Retomada do Desenvolvimento, Conservação do Meio Ambiente, Fortalecimento da Gestão Pública e Efetiva Participação Popular (MENSACEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 15 fev. 2000).

Quanto à Educação, o Governo Popular, representado pelo secretário de Estado de Educação da época, Pedro César Kemp, (1º de janeiro de 1999 a 29 de junho de 2001) encontrou a Rede Estadual também em péssimo estado. Segundo Kemp (2004)¹¹⁰.

¹⁰⁹ O PT batizou o governo de Zeca do PT como Governo Popular.

¹¹⁰ Pedro César Kemp Gonçalves, secretário de Educação de 1999 a 2001, atualmente é deputado estadual pelo PT. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps, 6 de jun, 2004.

[...] quando assumimos a gestão da Secretaria de Educação no ano de 1999, a Rede Estadual de Ensino era formada por 358 escolas, 132 encontravam-se com obras inacabadas na Secretaria de Educação, praticamente um terço da rede, encontrava-se em reforma, algumas escolas com pequenos reparos, mais simples e outras sem condições de funcionamento, por exemplo a escola de Naviraí, Antonio Fernandes, era uma escola que estava destelhada, a Secretaria começou a fazer a reforma descobriu tudo, tirou janelas, portas, acabou o ano, acabou o governo Wilson e a escola ficou lá, e nós tínhamos que correr atrás de casas para abrigar os alunos e começar o ano letivo, então foi esse estado de abandono, uma escola em Aquidauana – Rotary Clube, estava funcionando num barracão de madeira, uma oficina mecânica, quatro salas de aula, sem divisórias; primeira, segunda, terceira e quarta séries funcionavam juntas no mesmo barracão; quatro professoras juntas lecionando ao mesmo tempo e os alunos sem saber pra onde olhar. Essa foi a situação que nós encontramos. [...] nós fizemos todo um levantamento nas escolas inacabadas e estabelecemos prioridades, estado de calamidade, de emergência, precário até chegar a situações mais simples e demonstrou pra nós que o Estado de fato tinha se desincumbido de suas responsabilidades (KEMP, 2004, entrevista).

Além disso, os professores e os funcionários administrativos estavam com cinco meses de salários em atraso, e o Governo Popular teve que negociar estes salários atrasados, para garantir o início do ano letivo.

Kemp (2004, entrevista) relata outros problemas:

[...] eu entrei com uma vontade muito grande de trabalhar, nós tínhamos um projeto muito bem discutido, elaborado de forma coletiva dentro do partido e com vários educadores simpatizantes da nossa campanha, nossa proposta é conhecida como Escola Guaicuru, fundamentada em 3 eixos, a democratização do acesso a educação, a gestão democrática e também a qualidade social na educação. Apresentamos esse processo pra toda a rede e começamos a desenvolver a Constituinte Escolar que era um processo de discussão com todas as escolas de um plano de educação na rede estadual de ensino que tivesse a participação de alunos, professores, pais enfim, de toda a comunidade interessada em discutir a educação [...] Devido aos graves problemas, deixado pelo governo do Wilson Barbosa Martins, tivemos que adiar nosso projeto da Escola Guaicuru.

As políticas educacionais do programa Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição foram questionadas destacando a “[...] necessidade de uma crítica radical às orientações elaboradas pelo Banco Mundial e ao sucateamento da educação implementados pelo Governo Federal, no quadro de desmonte e abandono das políticas sociais” (SEE/MS, 28 jun. 2001, p. 8).

Para tanto, foram realizados dez encontros, envolvendo mais de quatro mil professores, que discutiram as diretrizes políticas para a educação da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, intitulada Escola Guaicuru. Tais diretrizes estavam fundamentadas em três eixos: a democratização do acesso, a qualidade social da educação e a democratização da gestão (SED/MS, 28 jun. 2001).

A partir do substrato dessas discussões, a Secretaria de Estado de Educação elaborou a Proposta de Educação do Governo Popular de Mato Grosso do Sul, Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002. Eis, na seqüência, um extrato do propósito desta política:

[...] O projeto político-educacional que se pretende construir, denominado Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, inspirado no desejo de se resgatar a história de resistência dos povos nativos do estado que lutaram bravamente para preservar seus sonhos de liberdade, representa o resultado de uma longa trajetória de trabalhos, experiências e projetos dos trabalhadores em educação que crêem e, por isso, resistem na defesa da escola pública. O projeto Escola Guaicuru entende a educação como direito de todos e como um dos pressupostos básicos para a cidadania ativa. Seu eixo principal é o compromisso de estabelecer um processo participativo de construção de novos caminhos que garantam a democratização do saber, a valorização dos profissionais da educação e a democratização da escola pública. (ESCOLA GUAICURU. CADERNO, 1, 1999, p. 9).

Quanto ao financiamento, a Secretaria de Educação do Estado recebia recursos provenientes de repasses do Governo Federal, o salário-educação, e recursos do Banco Mundial, tais como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME); o Fundescola e seus produtos: Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)¹¹¹, Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), Projeto de Melhoria da Escola (PME) e Fundef (SED/MS, 2000).

De acordo com o Plano de Educação para Rede Estadual de Ensino (28 jun. 2001), o Fundef é uma fonte de recursos importante, porém tornou-se escassa, porque não tinha solidez, para oferecer qualidade à educação fundamental e muito menos para custear uma política de valorização do grupo de professores que trabalhava nesse nível de ensino.

De acordo com Oliveira (*et al*, 2004, p. 5),

[...] a criação do Fundef trouxe um impacto de redução de verbas na Rede Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul ao determinar o recolhimento de 60% dos 25% mínimos obrigatórios, numa única conta, restringindo sua aplicação no Ensino Fundamental.

¹¹¹ A cúpula administrativa da SED, promoveu acirrados embates internos, com os seus técnicos pedagógicos, representantes de todos os setores internos da SED e também com a presença do Sr. Wilson Alves Pereira, técnico supervisor do PDE pelo Banco Mundial, sobre a expansão ou não do PDE, na Rede Estadual, optou-se por expandi-lo. Este debate ocorreu em duas manhãs do mês de março de 1999 na SED, ali fora registrado [em fita de vídeo] a presença de três correntes distintas de opinião em torno dos fundamentos do PDE e de sua expansão para as escolas públicas de MS: 1ª) corrente favorável à expansão do PDE, constituída por 50% dos dirigentes e técnicos representantes de setores da SED; 2ª) corrente favorável à expansão do PDE, mas com algumas ressalvas; 3ª) corrente radicalmente contrária à expansão do PDE na Rede (Cf. FERRO, UFMS, 2001).

Antes da redução de recursos, em consequência da implantação do Fundef, a Rede Estadual, já estava acumulando prejuízos com os convênios efetivados entre as prefeituras e o Estado, em virtude do Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau, via municipalização. Estas perdas já estavam acontecendo, porque, segundo Silva (2004, entrevista)

[...] a Secretaria Estadual de Educação, desde 1993, já vinha amontoando prejuízos com estes convênios, já que, o Estado pagava o professor, que prestava serviço aos municípios. Por conta desse prejuízo financeiro, a Secretaria de Educação queria romper estes convênios, para novamente incorporar estas escolas à rede Estadual de Educação. Essa negociação não foi muito amigável, pois havia professores que queriam permanecer nos municípios, inclusive foram ameaçados, através de um ofício, que teriam seus salários bloqueados, caso não se apresentassem à Secretaria Estadual de Educação.

O referido ofício, datado de 13 de março de 2001, elaborado pela Secretaria de Estado de Educação e enviado às prefeituras, informando que os 150 professores estaduais que estavam cedidos para as escolas municipalizadas deveriam retornar às escolas da rede estadual até o mês de abril de 2001, caso isso não ocorresse, os vencimentos destes professores seriam bloqueados (CORREIO DO ESTADO, 22 mar. 2001)¹¹².

Para Pereira (2004, entrevista)

Este ofício, foi outra traição do governo petista, o qual ajudamos a eleger. Primeiro a Leocádia municipalizou sem falar com os professores, portanto, querendo ou não os professores tiveram que ir trabalhar nessas escolas. Depois vem o Kemp e ameaça bloquear salários, sem avaliar que tinha professor desde 1993 nas escolas municipalizadas, que ele estava mexendo com a vida deles, simplesmente ameaçou e pronto [...] Ainda bem que a Fetems agiu e não deixou isso acontecer, pois seria outro golpe. Esse golpe seria pior ainda, por ser um professor, do PT, a dispará-lo contra professores que votaram nele.

Kemp (2004, entrevista) explica o envio desse ofício, apontando os seguintes motivos:

Eu quando cheguei na secretaria de educação, encontrei quase 3 mil professores cedidos para uma série de órgãos, órgãos do próprio governo, outras secretarias, entidades, também para escolas particulares. Isso onerava a folha de pagamento, eu acho que o Estado tinha que corrigir essas distorções e não se desfazer de escolas como ele fez naquela época. O Estado estava entregando escolas para a rede municipal e para a rede particular, ele também tinha um numero excessivo de professores cedidos para outros órgãos que não tinham nada a ver com a educação,

¹¹² Cf. 35 mil alunos podem ficar sem aulas. Correio do Estado, 22 mar. 2001.

então o peso da folha de pagamento da Secretaria de Educação se fazia sentir em função dessas distorções. Então tivemos que chamar todos de volta.

Aos professores que desejavam retornar ao Estado foi oferecida vaga onde havia disponibilidade, e não foi feita nenhuma objeção para que esses professores retornassem, até porque havia um convênio de ressarcimento, as prefeituras deveriam devolver os salários para uma conta do Estado, que havia sido aberta especificamente para isso (SILVA, 2004, entrevista).

Devido a este fato, conforme documento oficial, hoje o Estado de Mato Grosso do Sul tem um número reduzido de professores cedidos para as prefeituras totalizando 71, distribuídos em seis municípios: Aparecida do Taboado, Caarapó, Dourados, Naviraí, Sete Quedas e Porto Murtinho. Os salários dos professores cedidos continuam sendo pagos pelo Estado e ressarcidos pelas prefeituras (OFÍCIO, 1812/GAB/SED/2004)

Estas dificuldades aconteceram por não serem previstas no início do processo em 1993, pois a municipalização se efetivou através de convênios, sem um processo de discussão com os professores. O convênio acordava que o Estado ficaria responsável pelo pagamento desses professores, o vínculo funcional continuaria com o Estado, porém os professores trabalham em uma escola municipal. Por isso, poderiam ocorrer dificuldades no entrosamento do professor do estado, com o professor do município, no sentido de perda de espaço conquistado na esfera estadual.

Esta situação entre os professores e o secretário é reveladora; demonstra o custo, de iniciar-se uma política de municipalização, de maneira vertical, sem discussões com a sociedade civil, sem planejamento, sem consulta ao sindicato, impondo ao professor uma nova situação, submetendo-o às determinações de um governo. Portanto “[...] não pode haver municipalização da educação sem a garantia de participação de todas as entidades ligadas aos trabalhadores em educação no processo de discussão do ensino” (BOTH, 1997, p. 192).

Outra situação interessante foi o processo que aconteceu com algumas escolas, que quiseram retornar para o Estado, após a Secretaria de Estado de Educação fazer um trabalho pedindo o ressarcimento, por parte das prefeituras, dos salários pagos pelo Estado, e sempre era uma relação muito conflituosa, poucas prefeituras faziam esse ressarcimento, provocando o retorno de duas escolas para a rede estadual, uma escola de Ponta Pora, Sangapoitã, e uma escola de Paranaíba em função dos problemas da relação dos profissionais com as prefeituras.

Kemp (2004,entrevista) relata a problemática

Eu fiz uma avaliação deste processo quando assumi a secretaria de educação e considerei que nós assumimos alguns problemas, herdamos alguns problemas em função daquela decisão que a professora Leocádia tomou na sua gestão, ou seja, a professora Leocádia, transferiu para os municípios algumas escolas, me parece que eram em torno de 40 escolas estaduais que foram municipalizadas. O município assumiu a questão da estrutura física, prédios, recebeu os equipamentos e também foram cedidos os professores, os profissionais que trabalhavam nas escolas. O grande problema foi este, nós ficamos com esses profissionais na folha de pagamento do Estado, como professores e funcionários do Estado e eles enfrentaram ainda algumas dificuldades porque às vezes o salário não era o mesmo das duas redes. Às vezes o Estado fazia greve e o município não, havia um conflito, e também o maior problema foi com a implantação da lei do Fundef, porque o Estado não recebia pelo número de alunos daquelas escolas, mas tinha de pagar pelos professores que estavam cedidos para o município.

Os argumentos utilizados pelo secretário nos remete à Vilela (2001), quando afirma que é condição *sine qua non*, que o **Estado** apóie com seus recursos (financeiro e técnico) que seja mediador entre o caminho da ação proposta pelo **Município** e o resultado aguardado por eles. Pois, para Both (1997) a municipalização só acontecerá se o **Estado** acompanhar e apoiar o processo de repartição e atribuições de competências e responsabilidades.

O relato de Jorge (2004, entrevista) retrata as dificuldades desse processo

É fato, também, que havia algumas escolas que estavam se arrastando, mesmo com os recursos do Fundef. A prefeitura não tinha condições de sustentá-las, só tinham problemas, não tinham recursos suficientes, o número de alunos era muito pequeno, não tinham apoio algum do Estado, por isso, precisavam devolver [...]. E o Estado aceitou. Porém, também não estudaram caso a caso, para entender o que estava acontecendo, se eles podiam ajudar. Logo pegaram de volta.

Este fato remete-nos ao pensamento de Bravo (2001) quando explica, que a municipalização somente acontece quando o Estado se elege como agente de apoio do município, garantindo a assessoria necessária, para que este consiga efetivar a autogestão municipal. Caso isso não aconteça, o processo de municipalização é inviabilizado, pois o Estado tem um papel fundamental nesse processo.

Por isso, a mera passagem de encargos e serviços por parte dos Estados para os municípios não coaduna a essência de uma municipalização da educação; pois ela somente será materializada com o apoio pedagógico, financeiro e administrativo do Estado.

O Estado de Mato Grosso do Sul optou, em 1993, pela alternativa de municipalizar por via de convênios com os municípios, que tinham como objetivo a adesão do município ao programa de descentralização e fortalecimento do ensino. Apesar de constar na minuta do convênio algumas responsabilidades do Estado para com os municípios. O Estado não se posicionou como um **mediador** deste processo.

Ao analisar as medidas tomadas pela Secretaria de Estado de Educação (representado pelos seus secretários) a partir de 1993, adotadas na implantação da política de municipalização em Mato Grosso do Sul, percebe-se que Estado queria se livrar dessas despesas, em que pese que o Fundef foi criado pela Emenda constitucional 14/96. Houve ações equivocadas, uma visão distorcida de educação: tratando a educação como despesa e não como investimento. Por conseguinte o **Estado** deixou de cumprir o seu papel, conforme se referem, tanto a Constituição Federal quanto a LDB 9.394/96, num esforço integrado entre União, **Estados**, Distrito Federal e **Municípios**, tendo em vista a **articulação**, o **regime de colaboração** e a **cooperação dos sistemas**, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

A Federação dos Trabalhadores em Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (FETEMS), na época (1993) posicionou-se contra a municipalização, justificando que a municipalização nunca resolveu os problemas dos servidores, e que o Estado não estava cumprindo a sua parte com os professores cedidos aos municípios, tinha-os abandonado a própria sorte (SILVA, 2004, entrevista).

Nas palavras de Cerri (2004, entrevista)

O Estado queria simplesmente passar as escolas para os municípios. Depois em outro momento, pegou de volta porque surgiu o FUNDEF. Mas, em nenhum momento pensou-se em fazer mais, pensou-se nos alunos e nos professores e tão pouco deram assistência técnica, ou se ajudou os municípios. O Estado só queria resolver problemas imediatos. Nenhum governo Pedro Pedrossian, Wilson Barbosa Martins e José Orcírio Miranda dos Santos tiveram uma visão de futuro.

Jorge (2004)¹¹³ também concorda que o Estado não cumpriu o seu papel na promoção da política de municipalização

O Estado falhou três vezes: primeiro por municipalizar, sem fazer um estudo da situação dos municípios. Depois por não ter dado o apoio técnico que havia prometido. E, por último, por pegar as escolas de volta, precipitadamente por causa dos recursos do Fundef. Em resumo, os governos: Pedrossian, Wilson Barbosa Martins e Zeca falharam muito. Os três são responsáveis igualmente pelo fracasso e desmantelamento do sistema de ensino estadual.

É necessário esclarecer que a gestão de Pedro Kemp não se propôs a continuar o processo de municipalização, pelo contrário, a proposta dele estava bastante clara pra investir

¹¹³ Edna Maria Jorge. professora da Educação Especial e do Ensino Fundamental e presidente do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (SIMTED), município de Nova Andradina; Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps, 03 mar. 2004.

no ensino fundamental e no ensino médio, o objetivo era fortalecer o ensino fundamental. Pois segundo Kemp (2004, entrevista)

Quando eu assumi, a Secretaria tinha recém implantado as séries, os anos iniciais em ciclo, então não houve tempo para a capacitação dos professores. Também, não houve uma discussão sobre o projeto do ciclo, portanto não teve um envolvimento da comunidade escolar maior, inclusive as reclamações eram no sentido de que a Secretaria, no governo anterior, havia implantado de cima pra baixo. Nós assumimos a responsabilidade de capacitar professores, coordenadores pedagógicos para fortalecer o ciclo, por isso, **a orientação da Secretaria era não municipalizar**, não fechar salas do ensino fundamental, pelo contrário, onde tivesse demanda a nossa orientação era que as escolas estaduais oferecessem ensino fundamental.

Convém ressaltar, que a municipalização do ensino precisa ser entendida como um processo gradativo, como um meio de assegurar a participação municipal e o projeto educacional e como forma de incentivar a capacidade de iniciativa no planejamento e na organização de seus serviços educacionais, em consonância com as necessidades reais da comunidade (BRAVO, 2001).

Nesse sentido é imprescindível a **descentralização** de recursos, superando a maneira centralizada pela qual esses recursos têm sido alocados, independentemente das reais necessidades das escolas. Por conseguinte, **descentralização** é diferente de desconcentração e de desresponsabilização¹¹⁴.

No dia 29 de junho de 2001, Pedro Kemp deixa a Secretaria de Educação para assumir uma vaga na Assembléia Legislativa como deputado estadual, então Antonio Carlos Biffi¹¹⁵, com a promessa de que iria dar continuidade aos projetos iniciados pelo antigo secretário, por entender que o projeto que vinha sendo desenvolvido na gestão passada não era do secretário e sim do PT. Porém no dia sete de julho de 2001, Biffi exonerou, de uma só vez, 73 servidores que assessoravam o seu antecessor (CORREIO DO ESTADO, 7 jul. 2001)¹¹⁶. Além disso, interrompeu o projeto da Escola Guaicuru, que abarcava o período 1999 a 2002.

Biffi¹¹⁷ (2004, entrevista) justifica essa interrupção, da seguinte maneira:

A Escola Guaicuru e a Constituinte Escolar se baseava (pelo menos o que era digestível dela) na captação de recursos para reformas nos prédios, por isso, o Estado destinou 80 a 100 mil reais para melhorar as condições da escola, depois

¹¹⁴ Termo cunhado por Adrião (2001, p. 155).

¹¹⁵ Antonio Carlos Biffi, (ala dos moderados) embora seja do mesmo partido, é adversário político de Pedro Kemp (ala dos Xiitas). Mais informações sobre as disputas políticas de Kemp e Biffi, mais informações confira Correio do Estado dos dias: 19/03/2002, 06/04/2002, 11/04/2002; 12/04/2002 e 07/04/2002.

¹¹⁶ Cf. Demitidos 73 aliados de Kemp. Correio do Estado, 07 jul. 2001.

¹¹⁷ Antônio Carlos Biffi, foi Secretário de Educação durante nove meses, atualmente é Deputado Federal pelo PT. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps., 08 jun. 2004

mais 400 a 500 mil para trocar telhados, janelas, portas etc. A preocupação era com a estrutura física, não era um modelo pedagógico de verdade, tanto é que ela não mexeu no ciclo. Não se preocupou com um gerenciamento democrático.

Melo (2004, entrevista)¹¹⁸ discorda da análise do ex-secretário de Educação, quando afirma

Sem dúvida nenhuma o principal feito do Pedro Kemp foi a Escola Guaicurus e a Constituinte Escolar, aquela grande discussão da democracia na escola foi uma tentativa de demonstrar a importância de se debater os rumos da educação estadual.

Biffi (2004, entrevista) continua

O ciclo é uma proposta de esquerda, é uma proposta dos educadores de esquerda, que é muito teórico e na hora da execução, nada, e aí cadê a prática? Na verdade eles são acadêmicos, poucos teóricos [...]. O ciclo é uma metodologia mais recente (ciclo ou seriado), então botou o ciclo como uma forma melhorar a qualidade da seriação. Porém sem capacitar, sem treinar os professores. Na minha avaliação, está muito pior do que da forma seriada. Eu não gostei.

Conforme documento oficial, o projeto Escola Guaicuru compreende a educação como direito de todos e como um dos pressupostos básicos para a cidadania ativa. Seu ponto principal é o compromisso de terminar um processo participativo de construção de novos caminhos que assegure a democratização do saber, a valorização dos profissionais da educação e a democratização da escola pública. (ESCOLA GUAICURU. CADERNO 1, 1999).

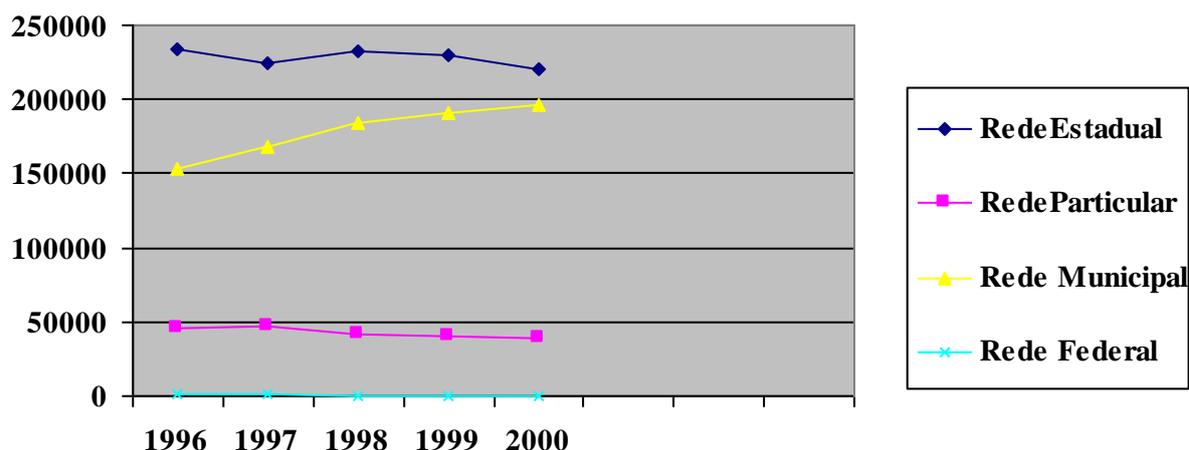
Essa gestão durou apenas nove meses, portanto poucas mudanças, quando a nova equipe assumiu a Secretaria de Educação em junho de 2001, devido a implantação do Fundef, o Estado estava com um déficit de 13.000 alunos e a grande maioria era do ensino fundamental, porque, “[...] naquela época ninguém queria nem o infantil, queriam o fundamental que tem recursos” (BIFFI, 2004, entrevista)

De acordo com estudos de Oliveira (*et al*, 2004, p. 9), o aumento de matrículas nas redes municipais foi de 20,24% de 1996 a 1998 e de 4,45% de 1999 a 2000. A redução nas redes estadual, federal e particular de 1996 a 1998 foi de 0,21%; 35,40% e 7,79%, respectivamente. Na mesma ordem, a redução de 1999 a 2000 foi de 3,71%, 4,68% e 1,24%. O aumento de matrículas mais expressivo ocorreu na esfera municipal que representava

¹¹⁸ Sueli Vargas Melo. Conselheira do Fundef, coordenadora da Escola do Centro Oeste (ECO), representante sindical da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps., 08 mar. 2004.

35,33% em 1996, passando a 43,24% em 2000, enquanto as matrículas estaduais alteraram de 53,93% em 1996 para 48,09% em 2000. Destaca-se que a rede estadual e, ainda, possui maior número de matrículas, confira gráfico 3.1)

Gráfico 3.1 - Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental nas Redes de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul



FONTE: OLIVEIRA (*et al*, 2004, p. 10)

Segundo Oliveira (*et al*, 2004, p. 10) dentre os municípios estudados, observou-se um crescimento de 26.267 matrículas ou 19,08%, em Campo Grande, de 5.512 matrículas ou 13,46%, em Dourados e um decréscimo de 733 matrículas, ou 3,27%, no município de Corumbá.

A Tabela 3.4, mostra a evolução das matrículas da rede estadual e permite observar que realmente aconteceu uma diminuição no número de alunos do ensino fundamental. Em 1999 o Estado matriculou 232.397 alunos, em 2000 efetuou apenas 220.951 matrículas, demonstrando uma perda de 11.446 alunos, de ano para o outro. No ano de 2001, a rede estadual matriculou 225.026, recuperando aproximadamente 4.076 alunos e no ano de 2002, a rede estadual trazendo de volta mais 7.776 alunos para a rede estadual.

TABELA 3.4 – Evolução de Matrículas da Rede Estadual

Discriminação	1999	2000	2001	2002
Ensino fundamental	232.397	220.951	225.026	232.802
Ensino médio	72.391	72.820	72.844	83.449
Educação de jovens e adultos	24.247	27.581	0	10.234
Educação especial	947	721	720	752
Total	329.982	322.073	298.590	327.237

Fonte: Secretaria de Estado de Educação.

É de grande valor esclarecer que, em 1998, a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul implantou, em sua rede de ensino, o regime organizado em Ciclos, com duração de nove anos no Ensino Fundamental. Nesse ano, as crianças de 5 e 6 anos, matriculadas na pré-escola, foram para o 1º ano do Ciclo I¹¹⁹. A partir do ano de 1999, o Estado, em sua rede de ensino não atendeu a Educação Infantil em seus 76 municípios, mantendo parte do atendimento somente em Campo Grande, capital do Estado (OLIVEIRA, *et al*, 2004, p. 10).

Constata-se que a preferência de atendimento ao Ensino Fundamental está relacionada as atuais políticas de financiamento: o Fundef, que favorece apenas este nível, provocando, assim uma correria atrás do ensino fundamental, gerando essas distorções, impondo dificuldades que “[...] irão afetar à sobrevivência financeira e administrativa do sistema de Educação Municipal” (SOUZA; FARIA, 2003, p. 57) .

Os valores da contribuição do Estado para o Fundef, que significaram R\$157.717.044,90 (cento e cinquenta e sete milhões, setecentos e dezessete mil e quarenta e quatro reais e noventa centavos, em 1998; R\$171.715.718,00 cento e setenta e um milhões, setecentos e quinze mil e setecentos e dezoito reais), em 1999 e R\$179.874.596,40 (cento e setenta e nove milhões, oitocentos e setenta e quatro mil e quinhentos e noventa e seis reais e quarenta centavos), em 2000, verificando-se um aumento de 14% no período de 1998 a 2000, dado o esforço de arrecadação (OLIVEIRA, 2004, p. 5).

Nesse sentido, a Secretaria de Educação, a partir de 1999, teve um ganho no número e na importância dos repasses financeiros feitos às escolas: o valor *per capita* passou de R\$ 1,50 para R\$ 2,50, também aumentou para quatro o número de repasses anuais que era três nos anos anteriores (SED/MS, 28 jun. 2001).

Apesar disso, Melo (2004, entrevista) revela que os recursos do Fundef não são suficientes e revela

[...] que das 380 escolas estaduais, 170 são consideradas escolas de ensino médio. Então, praticamente todas as despesas de manutenção das escolas com infraestrutura são consideradas despesa com ensino fundamental. Daí cobrem essas despesas com os recursos do Fundef, por isso os recursos não são suficientes. Ele é utilizado pra outros fins.

¹¹⁹ A Resolução SED/MS nº 1.222, de 10 de fevereiro de 1998, instituiu o regime de progressão continuada no ensino fundamental, organizado em três ciclos de três anos. Porém, a Resolução SED/MS nº 1.452, de 18 de dezembro de 2000, revogou essa Resolução passando o Ensino Fundamental, a partir de 2001, para oito anos, com o currículo organizado em dois ciclos de dois anos e por série nos anos finais.

Melo (2004, entrevista) explica:

Às vezes usam para o ensino médio. Mas isso é perfeitamente legal, porque a lei diz que tem que pagar 4,00 para o ensino fundamental, mas, vamos supor: o professor tem carga horária no ensino fundamental e no ensino médio. Porém, a carga horária dele é no ensino fundamental, e só complementa no ensino médio. Ele é considerado professor do ensino fundamental. A escola que tem ensino fundamental e médio, mas, a maior parte é de ensino fundamental, logo ela é considerada de ensino fundamental. Então, acaba utilizando os recursos do Fundef, porque o ensino médio não tem recursos próprios. Daí, o Estado paga, praticamente a folha toda, com os recursos do Fundef. O que se pode fazer, os outros níveis de ensino tem o que a gente chama de fonte zero e como bancar toda essa estrutura.

Após este relato, observa-se que os recursos do Fundef destinados ao Estado de Mato Grosso do Sul foram aplicados, praticamente, para a composição da folha de pagamento dos professores, vinculados ao ensino fundamental. Desta forma, o Fundef cumpriu uma de suas finalidades que é a valorização do magistério. De outro modo, está sendo utilizado pra outros fins, ele deixa de ser um mecanismo que pretende distribuir, de maneira mais equânime, os recursos vinculados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a partir da aprovação da EC 14/96 e regulamentada pela Lei 9424/96 e pelo Decreto 2264/97.

Martins e Santos (2001) relatam uma situação semelhante acontecida no Estado de São Paulo e o corpo técnico do conselho municipal do Fundef a interpretou da seguinte maneira: estes recursos, dentro da política de valorização do magistério, podem ser usados, para pagamentos de gratificações, de abonos ou outras modalidades, de modo que caracterizem como incentivo aos profissionais do ensino fundamental. Em vista disso, pode-se dizer que o Estado de Mato Grosso do Sul está aplicando corretamente esses recursos.

Em relação à municipalização o secretário, Antonio Carlos Biffi, deu continuidade na política de Pedro Kemp de não municipalizar. Biffi (2004, entrevista) explica porque é contrário à municipalização

Hoje com Fundef, ao transferir o aluno, transfere a receita também. Então não é mais vantajoso para o Estado passar aluno para o município, nem para o Município passar o aluno para o Estado, **porque onde o aluno estiver vai a receita atrás**. Daí a necessidade de se fazer uma discussão de uma rede unitária, uma rede pública de ensino e não mais uma rede pública municipal e uma rede pública estadual.

Antonio Carlos Biffi, enquanto esteve à frente da Secretaria de Educação, também recuperou duas escolas: uma em Rio Brillhante e a outra em Miranda. De acordo com Biffi (2004, entrevista).

Rio Brillhante era uma escola fantástica, nova, grande, mas na mão da prefeitura estava sub-utilizada, depois que voltou para ro Estado aumentou o número de alunos e a escola passou a ser um fator importante de desenvolvimento.

“No entanto, a prioridade de atendimento do Ensino Fundamental tem a ver com a reorganização do financiamento que instituiu o Fundef, beneficiando essa etapa de ensino” (OLIVEIRA, 2004, p. 12).

Relevante destacar que o processo de municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul foi conduzido de maneira inadequada, a municipalização não foi discutida com a comunidade escolar em nenhum momento. Não ficou clara a divisão de responsabilidade, não aconteceu um regime de colaboração entre Estado e municípios, como prevê a LDB 9.394/96. Assim, o Estado se eximiu de suas responsabilidades e transferiu-as suas responsabilidades para o município. É fato, na época em foi dada a largada para a municipalização, em 1993, a realidade educacional do Estado era outra: o Estado tinha muito mais escolas do que os municípios, e a alternativa de municipalizar foi uma maneira de fazer com que os municípios assumissem mais suas responsabilidades. Porém, com a municipalização implementada, o processo de transferir escolas para os municípios, sem a participação da comunidade, deixou a impressão da “**desresponsabilização**” do Estado com a educação fundamental, porque, segundo Both (1997), o processo de municipalização presume discussão entre o poder político e a sociedade civil.

Nesse sentido, Azevedo (2003, p. 103) confirma “[...] esse processo caminha muito mais na direção da linha historicamente constatada – do descompromisso da desresponsabilização, e não na realização, de fato, de um processo de democratização”. Da mesma forma, a municipalização no Estado de Mato Grosso do Sul não avançou em relação ao regime de colaboração de cooperação entre os sistemas, pois não houve um entrosamento entre Estado e municípios mirando a melhoria da qualidade do ensino. Portanto, a municipalização só acontece quando é fruto de um pacto, Estado, prefeituras e a comunidade escolar.

Dessa forma, o processo de municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul, preconizado na Lei 1.331, de 11 de dezembro de 1992, que efetivou a parceria entre o Estado e os municípios, conforme instituía o Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau (hoje ensino fundamental), renunciou a qualquer mecanismo democrático para a sua implantação. Educadores, pais e alunos foram retirados dessa discussão, deixando patente a forma centralizadora e autoritária de implantação dessa política, esquecendo-se de que para a política de municipalização ser legítima é necessária a participação da comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo investigar a concretização da política de municipalização da educação fundamental, de Mato Grosso do Sul, no período de 1993 a 2002, que está associada ao debate sobre as políticas sociais, principalmente sobre a Reforma do Estado, a partir de 1995, que conduziu as políticas sociais, alicerçadas em três pilares: focalização; privatização e descentralização, exigindo mecanismos de negociação nos campos político-institucional e econômico-financeiro, que permitiram estabelecer acordos entre a União, Estado e município para melhorar a capacidade técnica, institucional e gerencial dos municípios, presumindo que o processo de descentralização, via municipalização, precisa ser entendido como um pacto entre a sociedade política e a sociedade civil.

De fato, a análise da municipalização no período estabelecido demonstrou pelos documentos produzidos pela Secretaria de Estado de Educação e pela fala dos atores envolvidos neste processo, que esta política caminhou muito mais na direção da linha historicamente construída do descompromisso e a desresponsabilização e não na realização de um processo de democratização. A municipalização, também, não avançou em relação ao regime de colaboração de cooperação entre os sistemas, pois o Estado e os municípios não entraram em sintonia em busca da melhoria da qualidade do ensino.

Na prática, verificou-se que o processo de endividamento do Estado de Mato Grosso do Sul, já estava em andamento desde a sua criação e a falta de recursos para a área da Educação, foi decisivo para que o governo de Pedro Pedrossian (1991/1994) desse a início ao Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau (hoje ensino fundamental), através da Lei nº 1.331, de 11 de dezembro de 1992, que facultou a parceria entre o Estado e os municípios, possibilitando a municipalização de 35 escolas em todo o Estado, e no período de 1993 a 1994, desincumbindo o Estado de certas responsabilidades, diminuindo a rede estadual de ensino.

Dos nove entrevistados, sete acreditam que o Estado, gerido por Pedro Pedrossian (1991/1994), representado pela secretária de Educação Leocádia Aglaé Petry Leme, precisava desincumbir-se da responsabilidade da oferta do ensino fundamental na escola pública, livrar-

se das despesas, aliviar o peso da rede estadual de ensino, por isso o processo de municipalização aconteceu sem uma grande discussão com a sociedade civil.

Na época em que foi dada a largada para a municipalização, em 1993, a realidade educacional era outra: o Estado tinha a sua rede de ensino maior que os municípios, essa alternativa foi uma maneira de fazer com que os municípios assumissem mais suas responsabilidades conforme determina a Constituição Federal de 1988 no Art. 211 que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, indicando que os municípios atuariam prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, o Estado no ensino médio, e a União, no sistema federal de educação.

Há que se destacar que a LDB 9.394/96 estabelece que a gestão democrática do ensino público acontecerá por intermédio da descentralização administrativa e da autonomia escolar, vistas como necessárias para o fortalecimento do ensino e para a busca da qualidade e equidade da educação fundamental.

De acordo com a fundamentação teórica e as entrevistas, o processo de municipalização tem que ser fruto de um pacto entre: o Estado, o município e a sociedade civil, após uma grande discussão. Assim, o Estado assume suas responsabilidades constitucionais, colaborando com os municípios no arranjo e nas discussões da política educacional, capacitando professores e dando suporte técnico.

A reflexão indica que o processo de municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul foi conduzido de maneira inadequada, a municipalização não foi discutida com a comunidade escolar em nenhum momento. Não ficou clara a divisão de responsabilidade, não aconteceu um regime de colaboração entre Estado e municípios, como prevê a LDB 9.394/96 e o Estado se eximiu de suas responsabilidades e as transferiu para os municípios. Assim, esse processo aconteceu sem a garantia de participação de todas as entidades ligadas aos trabalhadores em educação, materializando-se verticalmente, por conseguinte gerou insegurança nos professores.

Também aconteceu uma descaracterização do processo de municipalização, já que este, não foi fundamentado nos princípios da democracia, porque em alguns momentos o que predominou foram as ações centralizadas dos gabinetes do governo do Estado, notadamente no momento de descentralizar, de assinar os convênios, pois esta decisão foi tomada de “cima para baixo”, de maneira centralizadora e autoritária.

Constatou-se, também, que o processo de municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul iniciou-se antes da implantação do Fundef, previsto no ADCT a partir da aprovação da

EC 14/96 e regulamentada pela Lei 9424/96 e pelo Decreto 2264/97. Esses recursos destinados ao Estado de Mato Grosso do Sul, são aplicados, praticamente, para a composição da folha de pagamento dos professores, vinculados ao ensino fundamental. Desta forma, o Fundef cumpre apenas de suas finalidades que é a valorização do magistério.

No período 1995 a 1998, na gestão de Wilson Barbosa Martins, a política educacional, que tinha à frente da Secretaria de Educação Aleixo Paraguassu Netto (1995/1997), as ações mais visíveis a favor do processo de municipalização da educação aconteceram no entretanto de 1996/1997, quando foram municipalizadas três escolas: uma no município de Maracajú (1996), outra no município de Sete Quedas (1996) e uma terceira no município de Paranaíba (1997). Esse processo de municipalização também aconteceu de forma centralizadora e antidemocrática, sem espaço para discussão com a sociedade civil.

No governo de José Orcírio Miranda dos Santos (1999 a 2002), representado pelo Secretário de Estado de Educação da época, Pedro César Kemp (1999 a 2001), foi lançado o programa Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, que tinha o objetivo de fortalecer os dois níveis de ensino: fundamental e médio, optando por romper o processo de municipalização, pois tinha uma proposta de investir no ensino fundamental e no ensino médio, com o objetivo de fortalecer a escola pública. Portanto não houve processo de municipalização neste período, pelo contrário duas escolas retornaram para o Estado, uma do município de Ponta Porã, distrito de Sangapuitã, e outra no município de Paranaíba, após a Secretaria de Estado de Educação solicitar o ressarcimento, por parte das prefeituras, dos salários dos servidores públicos que eram pagos pelo Estado.

A gestão de Antonio Carlos Biffi, durou apenas nove meses, porém levou a cabo o programa Escola Guaicuru. Quanto a municipalização, continuou com a lógica de seu antecessor de não municipalizar, reintegrando à rede estadual de ensino mais duas escolas, uma no município de Rio Brilhante e outra no município de Miranda.

A evolução das matrículas da rede estadual permite observar que após a criação do Fundef aconteceu uma diminuição no número de alunos do ensino fundamental do Estado. Em 1999 o Estado matriculou 232.397 alunos, em 2000 efetuou apenas 220.951, demonstrando uma perda de 11.446 alunos, de ano para o outro. No ano de 2001, a rede estadual matriculou 225.026, recuperando aproximadamente 4.076 alunos e no ano de 2002, a rede estadual recuperou mais 7.776 alunos matriculados, provando que a reorganização do financiamento que instituiu o Fundef alavancou as ações direcionadas ao Ensino Fundamental, percebendo-se a estreita relação entre injeção de recursos financeiros e o tamanho das redes de ensino.

Em suma a municipalização, no caso sul-mato-grossense, desenhou-se mais como programas municipalizadores do que propriamente como um processo de municipalização, tais como:

1. Programa de descentralização do ensino de 1º grau, iniciado em 1993, através da Lei 1.331, de 11 de dezembro de 1992,
2. Municipalização da Merenda Escolar (1995)
3. Projeto Fundescola (1995)
4. Fundef (1996)
5. Transporte escolar (1996)
6. O programa Bolsa – Escola (1999)
7. Educação Infantil (2000)

A despeito de todos os entraves ao processo de municipalização, ainda em curso, tem-se que reconhecer as vantagens desse embate: os municípios assumiram sua responsabilidade com o ensino fundamental e ampliaram e criaram as próprias redes de ensino.

Por fim, pode-se inferir que a municipalização do Estado de Mato Grosso do Sul justifica-se historicamente e encontra amparo na legislação, considerando-se que a municipalização da educação é um processo de descentralização, entendido como transferências de responsabilidades e tomadas de decisões do Estado para os municípios, com a participação da comunidade. Somente acontece quando o Estado se elege como agente de apoio do município, garantindo a assessoria necessária, para que este consiga efetivar a autogestão municipal; caso isso não aconteça, o processo de municipalização é inviabilizado, pois a mera passagem de encargos e serviços por parte dos Estados para os municípios não coaduna a essência de uma municipalização da educação; pois ela somente será materializada com o apoio pedagógico, financeiro e administrativo do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H; SANTOS, W. G; COIMBRA, M. A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editor, 1987.

ADRIÃO, T. M. F. *Autonomia monitoramento como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998)*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

AFONSO, J. R; RAIMUNDO, J. C. BNDES (mimeo), Rio de Janeiro, 1998 *apud* RODRIGUES, V. Financiamento da Educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Caderno CEDES*, n. 55. Campinas, SP: UNICAMP, 2001.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA C., *et al.* *A municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. A ousadia de fazer acontecer o direito à educação: algumas reflexões sobre a experiência de gestão nas cidades de São Paulo (1989/92) e Diadema (1993/96). In: OLIVEIRA, Dalila A., DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.) *Política e trabalho na Escola administração dos sistemas públicos de educação básica*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

AZEVEDO, J. C. Enfoque político-institucional em torno do financiamento e gestão de ensino. In: SOUZA, D. B. de; FARIA, C. M. de (Org.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BASSI, M. E. *Política e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

BITTAR, M. *Estado, Educação e Transição Democrática em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, MS: Editora UFMS, 1998.

BOTH, I. J. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas: Papyrus, 1997. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

BRASIL. Compromisso nacional de educação para todos. In: *Plano decenal de educação para todos – 1993/2003*. versão acrescida. Brasília: MEC, 1993.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 14, de 12 set. 1996. Modifica os arts. 34,208,211 e 212 da CF, e dá nova redação ao art. 60 do ADCT. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF.

_____. Lei n. 4.024, 20 dez de 1961. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1961.

_____. Lei n. 9.394, de 20 dez de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, n. 248, ano C XXXIV, 23 dez. 1996.

_____. Lei 9.424, de 24 dez de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e das outras providências, na forma revista no art. 60, §7º do ADCT, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF.

_____. Lei n. 5.692/71, de 11 ago de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília, DF, 11 ago. 1971.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. 1995. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF.

BRAVO, I. Integração e participação da comunidade no processo de municipalização em Indaiatiba-SP. In: GIUBILEI, S. (Orgs.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

BRUNO, L. Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In: OLIVEIRA, D.A.;DUARTE, Marisa R. T. (Org.). *Política e Trabalho na escola, administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

BRZEZINSKI, Irie (Org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BUENO, S. *Dicionário Silveira Bueno*. São Paulo, SP: Didática Paulista, 2000.

CADERNO DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL, nº 3, Brasília, abr. 1997.

CADERNO DA ESCOLA GUAICURU, Campo Grande, MS, nº 1, 1999.

CARVALHO, E. M. C. *A descentralização do Ensino no Estado de Mato Grosso do Sul*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista de Marília, 2001.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Tradução de Edith P. Piza. *Caderno de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas: São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

_____. *Tarefas da educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. – (Coleção educação contemporânea).

CASTRO, J. A. *apud* Castro. *Em Aberto*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 18, n. 74, p.12, dez. 2001.

CORREIO DO ESTADO. Expressão usada por Pedro Pedrossian em discurso de campanha no Estádio Guanandizão. Campo Grande, MS, p. 3, 17 jun. 1990.

_____. *Estado só tem 44 escolas com prédios conservados*. Campo Grande, p. 5, 29 abr. 1991.

_____. *Estado quer municipalizar 1º Grau*. Campo Grande, n. 11.419, p. 5, 6/7 jul. 1991.

_____. *Máquina do Estado com nova estrutura*. Campo Grande, p. 3, 8 maio 1991.

_____. *Pedro reestrutura o Estado em 6 meses*. Campo Grande, MS, n. 11.296, 6 fev. 1991.

_____. *Entrevista dada pela Secretária ao Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, n. 11.419, p. 5, 06/07 jul. 1991.

_____. *Sanear as finanças, maior obra*. Campo Grande, p. 7, 28/29 set. 1991.

_____. *Escolas estaduais reiniciam as aulas mas, falta merenda nas escolas e os professores ameaçam entrar em greve na próxima semana*. Campo Grande, n. 11.598, 10 fev. 1992.

_____. *Governador acusado de abandonar MS*. Campo Grande, n. 11.820, p. 3, 06 nov. 1992.

CORREIO DO ESTADO. *Fetems espera nova proposta do Estado*. Campo Grande, n. 11.927, p. 5, 16 mar. 1993.

_____. *Déficit de vagas é alvo de inquérito*. Campo Grande, 12 jan. 1993.

_____. *Dirigentes do PT e da Fetems lideram manifestações contra governo*. Campo Grande, p. 6, 25 out. 2000.

_____. *Escolas estaduais perderam 8 mil alunos*. Campo Grande, MS, p. 5, 24 ago. 2000.

_____. *Kemp fica deputado apenas por um dia*. Campo Grande, p. 9, 26 out. 2000.

COSTA, V. L. C. Descentralização da educação no Brasil: As reformas recentes no Ensino Fundamental. *Caderno de Pesquisa*, n. 38, Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

CURY, C. R. J. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000; 1987, p. 48.

DRAIBE, S. M. Descentralização das políticas sociais: o que ensinam as experiências recentes da merenda escolar, do dinheiro na escola e da TV escola. *Caderno de Pesquisa*, n. 36, Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

_____. *Reforma do Estado e Descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental*. *Caderno de Pesquisa*, n. 37, Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

DUARTE, M. R. T.; TEIXEIRA, V. L. Política Nacional de Administração da educação básica autonomia e intervenção. In: DOURADO, L. F (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; UFG, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).

_____. Limites à educação básica, expansão do atendimento e relação federativa. In: OLIVEIRA, Dalila A., DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.) *Política e trabalho na Escola administração dos sistemas públicos de educação básica*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

FARIAS, F. B. *A globalização e o Estado cosmopolita: as antinomias de Jürgen Habermas*. v. 83. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Mensagem à Assembléia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Governador Pedro Pedrossian, 1980.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Mensagem à Assembléia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Governador Pedro Pedrossiam, 1981. [as páginas do documento não apresentam numeração].

_____. Diretrizes da Ação do Governo 1983-1986.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, n. 008/84, Campo Grande, 28 de fevereiro de 1984.

_____. Secretaria de Estado de Educação, *II Plano Estadual de Educação 1985-1987: Educação para a Democracia*.

_____. Secretaria de Estado de Educação. *Plano Estadual de Educação 1988/1991*.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa. *Relatório de Atividades 1988*. Governador Marcelo Miranda Soares, 1989.

_____. *Relatórios de Atividades 1987/1990*. Mensagem do Governador Marcelo Miranda Soares, 1990.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa. n. 007/90. *Relatório de Atividades 1989*. Governador Marcelo Miranda Soares, 1990.

_____. Lei n. 1.331, de 11 de dezembro de 1992. Institui o programa de descentralização e fortalecimento do ensino de 1º grau, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, MS, n. 3442, seção 1, p. 1-2, 14 dez. 1992.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa. Governador Pedro Pedrossian, 1993.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa; *O Futuro Agora*, n. 001/93. Campo Grande, 15 fev. 1993.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, n. 043/94, 27 dez. 1994. Governador Pedro Pedrossian, 1994/1995.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa. *Balanco e Perspectivas*. Governador Wilson Barbosa Martins, 1995-1996.

_____. Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento (SUPLAN); Diretoria de Planejamento (DIPLAN). *Relatório de Gestão 1995-1998*. Governador Wilson Barbosa Martins.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Decreto nº 5.868 de 17 de abril de 1991 – Dispõe sobre a estrutura básica das unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências.

_____. Resolução da Secretaria de Estado de Educação nº 683 de 30 de abril de 1991 e reformulada pelo Decreto 7.227 de 26 maio 1993, publicado no Diário Oficial n. 3552.

_____. Secretaria de Educação. Convênio que entre si celebram o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, através da Secretaria de Estado de Educação e a Prefeitura Municipal de Cassilândia visando a descentralização do ensino de 1º grau. 01 jan. 1994.

_____. *Princípios norteadores: a cidadania começa na escola. Plano Estadual de Educação – 1995-1998*. Secretaria de Estado de Educação (SED). Campo Grande-MS, 1995.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia. *Cenários para Mato Grosso do Sul 1999-2020*, set. 1999.

_____. Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul. Secretaria de Estado de Educação. *Relatório Final*. Campo Grande, MS, SEE: 1991-1994.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Ofício nº 1812/GAB/SED/2004

_____. Decreto nº 5.868, de 17 de abril de 1991. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*. Poder Executivo, Campo Grande, MS, n. 3033, p. 36, 18 abr. 1991.

_____. Decreto nº 5.868 de 17 de abril de 1991, regulamentado pela Resolução da Secretaria de Estado de Educação nº 683 de 30 de abril de 1991 e reformulada pelo Decreto 7.227 de 26 de maio de 1993, publicado no *Diário Oficial* n. 3552.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, n. 001/85, Campo Grande, 28 fev. 1985.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa 2000. Governador José Orcírio Miranda dos Santos – Zeca do PT, 15 fev. 2000.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa 2002. Governador José Orcírio Miranda dos Santos – Zeca do PT, n. 007/2002, 15 fev. 2002.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa 2003. Governador José Orcírio Miranda dos Santos – Zeca do PT, 17 fev. 2003.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul. *“Implantação de cursos profissionalizantes em nível de 2º Grau – Regime de convênio”*. Campo Grande: SEE, v. 7, p. 8, 1994.

FERNANDES, M. D. E. *Políticas Públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)*. Dissertação (Mestrado e Educação) - Universidade de Mato Grosso do Sul, 1996.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FERRO, O. M. dos R. *O plano de desenvolvimento da escola (PDE) na escola pública de ensino fundamental em Mato Grosso do Sul: o gerencial e o pedagógico*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2001.

FIGUEIRA, K. C. N. *A política educacional de Mato Grosso do Sul (1991-1994) e os novos paradigmas de produção*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1998.

FIORI, J. L. *Brasil no Espaço*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. de (Orgs.). *Política Educacional: impasses e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FREITAS, D. N. T. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1997.

_____. *Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão*. In: SENNA, E. *Trabalho, Educação e Política Pública*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003.

GOLDENSTEIN, L. *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GRACINDO, R. V. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BREZEZINSKI (Org.). *LDB interpreta: diversos olhares se entrecruzam*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. São Paulo, SP: Círculo do Livro, 1984.

HENRIQUES, L. S. Brasil, América Latina e crise da reforma liberal. In: *Gramsci e o Brasil*. Disponível em: <<http://www.artmet.com.br/gramsci/arquiv2007.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2004.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. In: *Caderno Cedes 55. Políticas Públicas e Educação*. 1. ed. Campinas, SP: Cedes, 2001.

IANNI, O. *A era do globalismo*. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1997. 304 p.

JACOBI, P. Administração municipal, descentralização e participação. In: *Revista Educação Municipal*. Descentralização, Participação e Democratização. São Paulo: Cortez, Ano 3, n. 6, jun. 1990.

KASSAR, M. de C. M. Conhecimento e análise da Política de Atendimento Educacional ao Portador de Necessidades Especiais no Estado de Mato Grosso do Sul. In: SENNA, E. (Org.). *Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das Políticas Sociais Análise e Diagnóstico (1980-1990)*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

KRAWCZUK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. M., HADDAD, S. *O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

KLIKSBERG, B. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 64).

LARA, R. M. de. *Fundef: o que é? Para que serve? Qual sua origem? Qual sua forma de operacionalização?* Piracicaba: UNIMEP, 2002.

LEÃO, G. M. P. “Novas” estratégias da gestão privada da educação pública. In: OLIVEIRA, Dalila A., DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). *Política e trabalho na Escola administração dos sistemas públicos de educação básica*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

LERCHE VIEIRA, S. *Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília, DF: Plano, 2000.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Caderno de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas: São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.

LUCE, M. B., FARENZENA, N. Custos Educacionais: Notas metodológicas de uma revisão da Legislação e da Literatura Brasileiras. In: DOURADO, L. F. (Orgs.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

MARTINS, A. M., SANTOS, A. S. R. dos. O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo. In: GIUBILEI, S. (Orgs.). *Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MARX, K. *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. Rio de Janeiro: Vitória, 1946.

_____. *As lutas de Classes*. Rio de Janeiro: Cátedra, 1986.

MORAES, R. C. C. de. As incomparáveis virtudes do mercado: Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. *O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

NEVES, Lúcia M. Wanderley. *Educação e Política no Brasil de Hoje*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, R. T. C de. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1988 a 1996*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 1997.

_____. O público e o privado na Educação de Mato Grosso do Sul. In: SENNA, E. (Org.). *Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das Políticas Sociais Análise e Diagnóstico (1980-1990)*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

_____. *et al.* Processo de implantação e impacto do Fundef no Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: UFMS, 2004 [no prelo].

OLIVEIRA, C de. *Estado Município e Educação: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 1992.

OLIVEIRA, C de. *et al.* *A municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, D. A. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). *Política e Trabalho na escola, administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

PEIXOTO, M. do C. L. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). *Política e trabalho na Escola administração dos sistemas públicos de educação básica*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. 256 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. PEREIRA, Bresser Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PERONI, V. M. V. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999.

PERONI, V.M.V. *Política Educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo, SP: Xamã, 2003.

PINHEIRO, V. C. *Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma perspectiva histórica*. Planejamento e Políticas Públicas. nº 12, Jun./Dez. 1995. Disponível em: Biblioteca Virtual de Políticas Públicas em C&T; <<http://www.prossiga.br/cmpq/politicaspUBLICAS/>>. Acesso em: 24 abr. 2001.

PINTO, J. M. de R. Um fundinho chamado “Fundão”. In: Dourado Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999. (Coleções Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69).

RIBEIRO, M. R. D. *Uma perspectiva histórica da descentralização da educação*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 2002.

ROCHA, D. *A gestão da educação pública em Mato Grosso do Sul – práticas racionalizadoras e clientelismo*. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

ROMANELLI, O. de O. *História da educação no Brasil*. 6. ed. Petrópolis:Vozes, 1984.

ROMÃO, J. E. *Poder Local e Educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

SALVIATO, S. *Curso de Relações Internacionais*. Itajaí, SC: UNIVALI, 1998/2003.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de administração e finanças*. São Paulo: Ed. Best Seller, 1996. 564 p.

SENNA, E. (Org.). *Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das Políticas Sociais* Análise e Diagnóstico (1980-1990). Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

_____. *Trabalho, Educação e Política Pública*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003.

SANTOS FILHO, J. C. dos. Federalismo, poder local e descentralização. In: *Revista Educação Municipal*. Descentralização, Participação e Democratização, São Paulo: Cortez, Ano 3, n. 6, jun. 1990.

SILVA, I. C. F. Municipalização do ensino: o avesso de um direito. In: GIUBILEI, S. (Orgs.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

SILVA, P. L. B. Reforma do Estado e Política Social no Brasil. Êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. *Caderno de Pesquisa*, n. 31, Campinas: UNICAMP, 1998.

_____. *Caderno de pesquisa*, n. 31, NEPP/Unicamp, 1998.

SILVA, P. S da. *A municipalização do ensino fundamental e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. X Seminário Brasileiro de Direito Educacional. Ribeirão Preto: UNAERP; OAB/SP; ABRADE, 27 e 28/08/2001.

SIMIONATTO, I. *Crise, reforma do Estado e políticas públicas*: implicações para a sociedade civil e a profissão. Disponível em:

<<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2001.

_____. *O social e o político no pensamento de Gramsci*. Disponível em:

<<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv41.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2001.

_____. *Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul*. Disponível em:

<<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv150.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2001.

SOUZA, D. B.de; FARIA, C.M.de.O processo de construção de Educação Municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. In: SOUZA, D. B.de; FARIA, C. M.de (org). *Desafios da educação municipal*. Rio de janeiro: DP&A, 2003.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. In: *Caderno Cedes*, nº. 55. Políticas Públicas e Educação. 1. ed. Campinas, SP: Cedes, 2001.

_____. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. *Estado e políticas sociais no Brasil: conferências do Seminário Estado e Políticas Sociais no Brasil e textos do relatório parcial do projeto de pesquisa – Programas nas áreas de Educação no Estado do Paraná: sua relação com as orientações do BID e BIRD e sua contribuição na difusão das propostas liberalizantes em nível nacional*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

VILLELA, D. D. P. O acompanhamento do processo de municipalização na Estância Climática e Ecológica de Santo Antônio do Pinhal – SP. In: GIUBILEI, S. *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

XAVIER, M. E. S. P. *Capitalismo e a escola no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1990.

ZAULI, E. M. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). *Política e trabalho na Escola administração dos sistemas públicos de educação básica*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

ENTREVISTAS

BIFFI, Antônio Carlos. Secretário de Educação durante nove meses do Governo José Orcírio Miranda Soares, atualmente é Deputado Federal pelo PT. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps., 08 jul, 2004.

CERRI, Ademir. Presidente do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (SIMTED), Município de Sete Quedas. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps., 03 mar. 2004.

JORGE, Edna Maria. Professora da Educação Especial e do Ensino Fundamental e Presidente do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (SIMTED), Município de Nova Andradina; Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps, 03 mar. 2004.

KEMP, Pedro César. Secretário de Educação de 1999 a 2001, atualmente é deputado estadual pelo PT. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps, 6 de jun, 2004.

LEME, Leocádia Aglaé Petry. Secretária de Educação na gestão de Pedro Pedrossian entre 1991-1994. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps, 16 jun, 2004.

MELO, Sueli Vargas. Conselheira do Fundef, coordenadora da Escola do Centro Oeste da Central Única dos Trabalhadores (ECO/ CUT). Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½ pps., 08 mar. 2004.

PARAGUASSU NETTO, Aleixo. Secretário de Educação do Governo Wilson Barbosa Martins de 1995 até 1997. Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps, 16 jun, 2004.

PEREIRA, Robelsí. Professor de história e Presidente do Sindicato Municipal dos Trabalhadores da Educação (SIMTED), Município de Miranda; Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps, 03 mar. 2004.

SILVA, Fátima. Presidente Regional da Federação dos Trabalhadores na Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS). Entrevista gravada em 1 fita cassete (60 min), ½, pps., 27 fev. 2004.

ANEXOS

ANEXO 1

**QUADRO 3.4 – PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO
DO ENSINO DE 1º GRAU**

Cidade	Escola	Decreto	Data	Diário Oficial
Maracajú	EE João Pedro Fernandes	7307	22.07.93	26.07.93 ; p. 4
Dourados	EE Franklin Luiz Azambuja	7308	23.07.93	26.07.93; p. 4
Jardim	EE Osvaldo Fernandes Monteiro	7309	23.07.93	26.07.93; p. 4
Dourados	EE Joaquim Murtinho	7310	23.07.93	26.07.93; p. 5
Dourados	EE XV de novembro	7311	23.07.93	26.07.93; p. 5
Pedro Gomes	EE Archangela M. Fontoura	7323	28.07.93	29.07.93; p. 6
Sidrolândia	EE Olinda de Brito	7324	28.07.93	29.07.93; p. 6
Tacuru	EE Cecilia Mutsumi H. Perecin	7325	28.07.93	29.07.93; p. 6
Miranda	EE 15 de Outubro	7326	28.07.93	29.07.93; p. 7
Dois Irmãos do Buriti	EE Marcos Freire	7327	28.07.93	29.07.93; p. 7
Aparecida do Taboado	EE João Luiz Pereira	7328	28.07.93	29.07.93; p. 7
Coxim	EE Willian T. Oliveira	7329	28.07.93	29.07.93; p. 7
Paranaíba	EE Bento Macedo de Jesus	7330	28.07.93	29.07.93; p. 8
Navirai	EE Maria de Lourdes Aquino Sotana	7331	28.07.93	29.07.93; p. 8
Dourados	EE Maria Rosa Antunes da Silveira Câmara	7345	05.08.93	06.08.93; p. 2

Fonte: Secretaria de Estado de Mato Grosso do Sul. *Relatório Parcial*, 18 jan. p. 1.

ANEXO 2

**QUADRO 3.5 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO
DO ENSINO DE 1º GRAU**

Cidade	Escola	Decreto	Data	Diário Oficial
Ponta Porã	EE Ramiro Noronha	7696	21.03.94	22.03.94; p. 2
Naviraí	EE Marechal Rondon	7697	21.03.94	22.03.94; p. 2
Glória de Dourados	EE Joaquim Fernandes da Silva	7698	21.03.94	22.03.94; p. 2
Juti	Extensão da EE 31 de Março	7699	21.03.94	22.03.94; p. 3
Ivinhema	EE Prof. Sideney Carlos Costa	7700	21.03.94	22.03.94; p. 3
Ladário	EE Farol do Norte	7701	21.03.94	22.03.94; p. 3
Aparecida do Taboado	EE São Jeronimo	7885	02.08.94	03.08.94; p. 4
Cassilândia	EE Antonio Paulino	7786	02.08.94	03.08.94; p. 4
Japora	EE Pe. Anchieta	7787	02.08.94	03.08.94; p. 5
Ponta Porã	EE Sanga Puita	7788	02.08.94	03.08.94; p. 5
Caarapó	EE Rui Barbosa	7909	18.08.94	19.08.94; p. 1
Nova Andradina	EE João de Lima Paes	7916	23.08.94	24.08.94; p. 1
Porto Murtinho	EE Cláudio de Oliveira	7953	23.09.94	26.09.94; p. 1
Maracajú	EMPESG Cambarai (EE)	8498	08.02.96	09.02.96; p. 3
Sete Quedas	EE Osvaldo Cruz	8540	03.04.96	08.04.96; p. 2
Paranaíba	EE Gustavo Rodrigues da Silva	8817	23.04.97	23.04.97; p. 2

Fonte: Secretaria de Estado de Mato Grosso do Sul. *Relatório Parcial*, 18 jan. p. 1.

ANEXO 3

**QUADRO 3.6 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO E
FORTALECIMENTO DO ENSINO DE 1º GRAU**

Cidade	Escola	Decreto	Data	Diário Oficial
Maracajú	EMPESG Cambarai (EE)	8498	08.02.96	09.02.96; p. 3
Sete Quedas	EE Osvaldo Cruz	8540	03.04.96	08.04.96; p. 2
Paranaíba	EE Gustavo Rodrigues da Silva	8817	23.04.97	23.04.97; p. 2

Fonte: Secretaria de Estado de Mato Grosso do Sul. *Relatório Parcial*, 18 jan. p. 1.

ANEXO 4

QUADRO 3.7 – DEMONSTRATIVO DE MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL

MATRÍCULAS	1993	1994	1995
Pré-escola	11.516	11.693	11.720
Ensino Fundamental	247.068	239.622	233.287
Ensino Médio	45.823	51.210	52.967
Educação especial	1.148	1.637	2.558
Supletivo	21.158	24.166	23.060

Fonte: MATO GROSSO DO SUL, (Estado) *Balancos e Perspectivas – Mensagem a Assembléia em fev. 96 – 1995/1996*, Campo Grande-MS, p. 11, n. 012, 1996.

ANEXO 5

QUADRO 3.8 - UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO

AÇÕES/DESCRIÇÃO	RESULTADO
AUMENTO DA DURAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA 9 ANOS	Incorporação de 11.534 crianças de 6 anos, em 218 escolas espalhadas em 51 municípios do Estado.
IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA TEMPO DE ALFABETIZAR	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento a 10.598 jovens e adultos analfabetos. - Produção de livro texto apropriado para o alfabetizando, com a impressão de 156.000 exemplares. - Aquisição de 53.000 kits de material didático. - Capacitação dos monitores.
EXAMES SUPLETIVOS	- Atendimento a 30.124 candidatos.
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA	- Implementado em 15 municípios, tendo sido atendidos 2.597 analfabetos.
IMPLANTAÇÃO DO PROJETO ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NAS CARVOARIAS, ERVATERIAS E OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvido em 48 municípios. - Atendimento a 5.000 crianças, que passaram a ser beneficiadas com o Vale Cidadania, no valor de R\$ 50,00, a título de complementação de renda. - Contratação de 84 monitores, capacitação de 281 professores de ensino fundamental e 206 professores de ações complementares. - Construção de 9 escolas, ampliação de 12 e reforma de 228. - Aquisição de 810 kits de material pedagógico. - Repasse de recursos financeiros aos 48 municípios para aquisição de transporte escolar.
EXAMES DE SUPLÊNCIA PROFISSIONALIZANTE NA HABILITAÇÃO DE ENFERMAGEM	- Realização de 378 exames de suplência.

Fonte: SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO (SUPLAN); DIRETORIA DE PLANEJAMENTO (DIPLAN). *Relatório de Gestão 1995-1998*. Campo Grande, MS, p. 14, 1998.

ANEXO 6

QUADRO 3.9 - DEMONSTRATIVO DE TRANSPORTE ESCOLAR

PERÍODO	Nº DE MUNICÍPIOS	RECURSOS REPASSADOS (R\$)
1995	18	1.386.000,00
1996	15	900.000,00
1997	36	1.810.000,00
1998	39	1.906.000,00
TOTAL		6.002.000,00

Fonte: SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN); DIRETORIA DE PLANEJAMENTO (DIPLAN). *Relatório de Gestão 1995-1998*. Campo Grande, MS, p. 12, 1998.

ANEXO 7

QUADRO 3.10 – MERENDA ESCOLAR

PERÍODO	Nº DE ESCOLAS	Nº DE MUNICÍPIOS	VALOR REPASSADO (R\$)
1995	36	8	297.961,96
1996	48	14	698.636,91
1997	95	21	768.022,33
1998	166	44	1.364.961,33

Fonte: SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN); DIRETORIA DE PLANEJAMENTO (DIPLAN). *Relatório de Gestão 1995-1998*. Campo Grande, MS, p. 18, 1998.

ANEXO 8

**QUADRO 3.11 – FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE – FAE
PERÍODO DE 1995/1998**

PERÍODO	Nº DE MUNICÍPIOS	Nº DE ALUNOS BENEFICIADOS	RECURSOS REPASSADOS (R\$)
1995	64	249.328	5.596.763,00
1996	64	234.510	2.789.059,00
1997	54	190.801	2.938.929,00
1998	36	129.425	4.121.133,00
TOTAL			15.446.484,00

Fonte: SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN); DIRETORIA DE PLANEJAMENTO (DIPLAN). *Relatório de Gestão 1995-1998*. Campo Grande, MS, p. 18, 1998.