

**JANIRA DE LOURDES RADAELLI DA SILVA**

**OS IMPACTOS DO FUNDEF NA REDE MUNICIPAL DE  
ENSINO DE PONTA PORÃ/MS (1998 a 2000)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MESTRADO  
CAMPO GRANDE/MS  
2003**

**JANIRA DE LOURDES RADAELLI DA SILVA**

**OS IMPACTOS DO FUNDEF NA REDE MUNICIPAL DE  
ENSINO DE PONTA PORÃ/MS (1998 a 2000)**

Dissertação apresentada como exigência final para obtenção do grau de Mestre em Educação à Comissão Julgadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob a orientação da Professora Doutora Regina Tereza Cestari de Oliveira.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MESTRADO  
CAMPO GRANDE/MS  
2003**

## **COMISSÃO JULGADORA**

---

Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira

---

Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Dedico especialmente ao meu esposo, Moacir, carinho e apoio definitivos para a realização desta jornada.

Aos três filhos: Gabriela, Diego e Camila, incentivadores da profissional, mas sempre preocupados com a mãe. Mestres solidários nos segredos do computador.

## AGRADECIMENTOS

Muitas foram as pessoas que concorreram para a realização deste trabalho, cada uma a seu tempo e no tempo certo. Importa destacar algumas contribuições sem as quais as limitações talvez fossem insuperáveis:

À Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, pela forma firme com que orientou todo o processo, justificando a preocupação com a exigência de rigor na pesquisa científica e, também, pela competência com que conseguiu que se levasse a bom termo esta produção.

Aos professores da Comissão Julgadora Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, pelas sugestões inestimáveis cuja clareza, conhecimento e simplicidade transformaram o momento da qualificação em um convite a pesquisa, desmistificando a imagem do pesquisador.

Ao corpo docente do curso de Mestrado em Educação, na área de Políticas Públicas, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, pela amizade que, indo além das expectativas do grupo, transformaram até mesmo momentos de sufoco em momentos de reconfortante aprendizagem.

Às fontes de pesquisa no município, tanto na sua forma literária, quanto na pesquisa empírica, pela riqueza de dados, pela disponibilidade e pela forma generosa com que foram fornecidas as informações sem os quais não seria viável a realização do trabalho.

Aos funcionários da Secretaria do Mestrado, que, sendo solícitos, aliviaram os momentos de angústia, principalmente dos alunos "viajantes".

Aos colegas do grupo de estudos: Cida, Deonice, Tereza, Milton, Sônia, cujo apoio e estímulo mútuo talvez tenha garantido que todos chegassem ao final.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo descrever e analisar os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no Município de Ponta Porã/MS. Instituído pela Emenda Constitucional nº14/96 e regulamentado pela Lei Federal nº. 9424/96, como principal mecanismo de financiamento do Ensino Fundamental, o FUNDEF se constitui, basicamente, em uma nova sistemática de redistribuição dos recursos financeiros destinados à educação. A pesquisa sobre o período de 1998 a 2000 baseou-se em três tipos de levantamento definidos como de natureza bibliográfica, de natureza documental e de natureza empírica. Optou-se pela análise das dimensões educacional, política e econômico-financeira. O trabalho apresentou, no primeiro capítulo, uma reflexão sobre a política educacional brasileira dos anos 1990, além de uma descrição da implantação do FUNDEF. No segundo capítulo buscou-se caracterizar a implantação, implementação e os impactos do FUNDEF no município de Ponta Porã/MS, quanto a dimensão educacional, por meio dos indicadores: oferta e distribuição de matrículas no Ensino Fundamental e formação, carreira e remuneração do magistério e quanto a dimensão política tendo como indicador a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. No terceiro capítulo desenvolveu-se a análise da dimensão econômico-financeira com base nos indicadores receitas e despesas municipais. A pesquisa empírica e documental permitiu que se constatasse os seguintes impactos: alterações de ordem financeira, considerando que o município de Ponta Porã se classifica entre os municípios que "ganham" com o efeito redistributivo do FUNDEF; crescimento nas matrículas do Ensino Fundamental na Rede Pública, com destaque para a Rede Municipal; redução na oferta de matrículas na Educação Infantil; implantação de novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério (PCCRM) , que, por sua vez, estimulou a procura por formação em nível superior entre os docentes deixando, no entanto, de atingir o objetivo de valorização do magistério no que se refere a melhoria salarial; e, finalmente, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS) oportunizou a participação social no que se refere a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

**Palavras chave:** Política Educacional; Descentralização/centralização; Financiamento; Municipalização; Acompanhamento e Controle

## ABSTRACT

This work has for its objective the description and analysis of the impacts of the Fundamental Education Maintenance and Development and for the Valorization of Teaching Fund [FUNDEF] in the Ponta Pora [MS] municipality. Instituted by the Constitutional Amendment #14/96 and regulated by the Federal Law #9424/96 as the principal instrument of the financing of Fundamental Education, the FUNDEF basically constitutes a new system for the redistribution of financial resources destined for education. Research on the years 1998 – 2000 was based on three types of data collection: bibliographical, documental and empirical. An option was made in favor of an analysis of the educational, political and economic-financial dimensions. Work presented in the first chapter is a reflection on the Brazilian educational policy in the 1990s along with a description of the implantation of the FUNDEF. In the second chapter, an attempt was made to characterize the implantation, implementation and impacts of the FUNDEF in the municipality of Ponta Pora [MS], regarding the educational dimension, through indicators: demand and supply of matriculations in Fundamental Education and the formation, career and remuneration of teachers, as well as the political dimension using the indicator of the action of the Council for the Follow-up and Social Control of the FUNDEF. In the third chapter, an analysis is made of the economic-financial dimension based on the municipality's income and expenditure data. Empirical and documental research permitted evidencing the following impacts: alterations of a financial order, considering that the Ponta Pora municipality is classified under the list of those municipalities that "gained" with the effect of the FUNDEF's redistribution, increase in the Fundamental Education matriculations in Public Schools especial the Municipality's school network, reduction in the matriculations of Infant Education, implantation of a new Plan for Positions, Careers and Teacher's Remuneration [PCCRM], that, in its turn, stimulated the demand for teacher training at the university level, without, notwithstanding, attaining the objective of valorizing teaching as far as the salaries go and, finally, the permission of social participation as far as the application of the FUNDEF's funds are concerned through the Council for the Follow-up and Social Control.

## LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1** - Educação Básica: Evolução da Matrícula por Localização e Dependência Administrativa - Ponta Porã - 1996 – 2000.....63
- GRÁFICO 2** - Evolução da Matrícula Inicial na Educação Infantil do Município de - Ponta Porã - 1996-2000.....68
- GRÁFICO 3** - Evolução da Matrícula no Ensino Fundamental do Município - Ponta Porã - 1996-2000.....71
- GRÁFICO 4** - Receitas Próprias e Receitas de Transferências Município de Ponta Porã - 1996 a 2000.....123

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> - Educação Básica: Escolas por Dependência Administrativa Ponta Porã - 1996-2000.....	60
<b>TABELA 1.1</b> - Educação Básica: Escolas da Rede Pública Ponta Porã - 1996-2000.....	60
<b>TABELA 2</b> - Educação Básica: Matrícula na Rede Pública por Localização - Ponta Porã - 1996-2000.....	61
<b>TABELA 2.1</b> - Educação Básica: Matrícula por Localização (Rural /Urbana) e por Rede (Estadual e Municipal) - Ponta Porã - 1996-2000.....	62
<b>TABELA 3</b> - Educação Infantil - Matrícula Inicial por Dependência Administrativa - Ponta Porã - 1996-2000.....	66
<b>TABELA 4</b> - Ensino Fundamental: Matrícula da Rede Pública Ponta Porã - 1996-2000.....	70
<b>TABELA 5</b> - Ensino Fundamental: Matrícula Inicial por Idade Ponta Porã - 1996-2000.....	73
<b>TABELA 5.1</b> - Ensino Fundamental: Matrícula por Faixa Etária Ponta Porã - 1996-2000.....	73
<b>TABELA 6</b> - Ensino Fundamental: Matrícula Inicial por Série Ponta Porã - 1996-2000.....	74
<b>TABELA 6.1</b> - Ensino Fundamental: Matrícula Inicial de 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries e Matrícula inicial de 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries - Ponta Porã - 1996-2000.....	75
<b>TABELA 7</b> - Ensino Fundamental - Número de Turmas por Série - Ponta Porã - 1996-2000.....	76
<b>TABELA 7.1</b> - Ensino Fundamental - Número de Alunos por Turma - Ponta Porã - 1996-2000 .....	76
<b>TABELA 8</b> - Número de Servidores e Docentes por Dependência Administrativa - Ponta Porã - 1996-2000.....	78
<b>TABELA 9</b> - Educação Infantil - Nível de Formação dos Professores na Rede Municipal - Ponta Porã - 1996-2000.....	81
<b>TABELA 10</b> - Ensino Fundamental Nível de Formação dos Professores na Rede Municipal - Ponta Porã - 1996-2000.....	82

<b>TABELA 11</b> -)..Carreira e Remuneração do Magistério Ponta Porã (até 2000).....	86
<b>TABELA 12</b> - Carreira e Remuneração do Magistério – Categoria Funcional: PROFESSOR - Ponta Porã (2000).....	87
<b>TABELA 13</b> - Receitas Próprias - Ponta Porã/MS - 1996 a 2000.....	121
<b>TABELA 14</b> - Receita Proveniente de Transferências - Ponta Porã -1996 a 2000.	122
<b>TABELA 15</b> - Despesa por Função - Ponta Porã - 1996 a 2000.....	124
<b>TABELA 16</b> - Despesa por Programa - Ponta Porã - 1996 a 2000.....	125
<b>TABELA 17</b> - Recursos a serem Aplicados em MDE - Ponta Porã - 1996 a 2000..	126
<b>TABELA 17.1</b> – Recursos a serem aplicados em MDE – Ponta Porã – 1988 a 2000.....	127
<b>TABELA 18</b> - Recursos Municipais - Contribuição para o FUNDEF – Ponta Porã - 1996 a 2000.....	128
<b>TABELA 19</b> - Despesa com Educação Infantil - Ponta Porã - 1996 a 2000.....	129
<b>TABELA 20</b> - Despesas do Ensino Fundamental com Recursos não vinculados ao FUNDEF - Ponta Porã - 1996 a 2000.....	130
<b>TABELA 21</b> - Despesa do Ensino Fundamental Recursos Vinculados ao FUNDEF - Ponta Porã - 1996 a 2000.....	131

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1- Formação Específica dos Docentes - Ponta Porã - 998.....</b>	<b>85</b>
---	-----------

## LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
APLB - Associação de Professores Licenciados da Bahia  
APM - Associação de Pais e Mestres  
BIRD - Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento  
CACCS - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF  
CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe  
CEE - Conselho Estadual de Educação  
CNE - Conselho Nacional da Educação  
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação  
CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras  
EFA - Education for All  
EMPAPG - Escola Municipal Pedro Afonso Pereira Goldoni  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
IPI exp. - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases  
LOM - Lei Orgânica Municipal  
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC - Ministério da Educação  
OEA – Organização dos Estados Americanos

OIs - Organismos Internacionais  
ONGs - Organizações Não-Governamentais.  
PCCRM - Planos de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério  
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola  
PEC - Proposta da Emenda Constitucional  
PIB - Produto Interno Bruto  
PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRASEM - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação  
SEED – Secretaria de Estado de Educação  
SEME – Secretaria Municipal de Educação  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
SIE - Setor de Inspeção Escolar  
SINTED - Sindicato de Trabalhadores da Educação  
SMEDs – Secretarias Municipais de Educação  
UE - Unidade Escolar  
UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF - Organização das Nações Unidas para a Infância e Adolescência

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I - A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA - ANOS DE 1990</b> .....	20
1.1 Os Governos da Década de 1990: Intenção e Decisões.....	20
1.2 O Financiamento da Educação: Aspectos Legais.....	31
1.2.1 <i>Um Fundo para o Financiamento do Ensino Fundamental – o FUNDEF</i> .....	38
<b>CAPÍTULO II - O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ/MS: DIMENSÕES EDUCACIONAL E POLÍTICA</b> .....	53
<b>2.1 Perfil do Município: características sócio econômicas, demográficas e educacionais</b> .....	54
2.2 A Implantação do FUNDEF no Município de Ponta Porã.....	57
2.3 A Matrícula na Educação Básica no Município de Ponta Porã.....	59
2.3.1 <i>A Educação Infantil no Município de Ponta Porã</i> .....	66
2.3.2 <i>O Ensino Fundamental</i> .....	70
2.3.3 <i>A Formação, Carreira e Remuneração do Magistério</i> .....	80
2.4 Gestão Municipal do FUNDEF - O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.....	97
<b>CAPÍTULO III - O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ: DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA</b> .....	119
3.1 Análise da utilização dos recursos do FUNDEF no Município de Ponta Porã.....	121
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	134
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	145
<b>ANEXO</b> .....	153

## INTRODUÇÃO

O exercício do magistério público no Ensino Fundamental, no Ensino Médio e na Educação Superior, assim como em funções administrativas na área de educação deve ser considerado como principal justificativa para que se desenvolvesse o interesse por este estudo. Mais do que isto, a relação imediata com a escola e o envolvimento com seus problemas, aos quais não se pode ficar indiferente, constituem-se em fatores altamente instigantes à participação de um professor, direta ou indireta, nas grandes discussões ligadas à política educacional.

O estudo do financiamento da educação no Brasil revela que historicamente e, por diversas razões, a oferta do Ensino Fundamental desenvolveu-se de forma bastante diferenciada nas 27 unidades da federação, de forma que os Estados e Municípios responsabilizaram-se mais, ou menos, pelo Ensino Fundamental nos limites da legislação e de acordo com as suas prioridades e possibilidades orçamentárias deixando, em alguns casos, de assumir suas responsabilidades de modo que, se por um lado, não era incomum identificar situações que caracterizavam o desvio dos recursos vinculados à educação para outros fins, por outro lado, nos municípios com baixa arrecadação os recursos insuficientes inviabilizavam a oferta dessa etapa de ensino<sup>1</sup>.

Compreendendo que a discussão sobre o direito de todos os cidadãos à educação e o dever do Estado em garanti-lo, assim como o cumprimento das disposições constitucionais quanto à gratuidade do ensino nas escolas públicas estão condicionadas a um adequado equacionamento das fontes de recursos para o seu financiamento e, que o dever do Estado para com a educação torna-se ilusório se não for acompanhado de recursos públicos para a sua efetivação, tornou-se imprescindível, também, a discussão das medidas tomadas pelo Estado brasileiro no sentido de dar cumprimento à Lei ou de adequá-la à sua compreensão do momento histórico. Foi, pois, necessário buscar os elementos que influenciaram as opções

---

1 Sobre este assunto leia-se: BRAZ, T. P. Financiamento de Escola Pública: uma tarefa da sociedade? 1999. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação. Campo Grande, MS.

governamentais na década de 1990, no que se refere às fontes de recursos, às prioridades por ele definidas e à forma como estas deveriam se concretizar.

A análise das políticas educacionais (PERONI, 1999; VIEIRA, 2000; OLIVEIRA, 2001; PARO, 2001; PINTO, 2001; DAVIES, 1999; RODRIGUEZ, 2001; ARELARO, 1999) do governo Fernando Henrique Cardoso mostrou que este governo propunha corrigir negligências históricas que impediam o desenvolvimento do sistema educacional, instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

Para que o processo fosse melhor compreendido, fez-se necessária uma investigação não só dos acontecimentos locais e atuais mas, também, daqueles que poderiam estar na base do problema. Tornou-se, assim, importante a análise de documentos nacionais e internacionais; da legislação educacional do contexto atual e de como, historicamente, veio sendo gestado o processo que culminou com as políticas que atingiram a educação brasileira no final do século XX.

A decisão de investigar o assunto relacionado ao FUNDEF deve-se, basicamente, a duas razões: 1) ter participado do processo de implantação do FUNDEF no município de Ponta Porã, na qualidade de técnica no Departamento de Educação e, mais tarde, como assessora do Secretário de Educação; 2) entender que esta nova proposta de financiamento atinge fortemente o município, unidade política com a responsabilidade de atender, prioritariamente, ao Ensino Fundamental considerando que, mesmo sendo uma propositura federal, é na esfera municipal que se realiza a proposta do FUNDEF e, portanto, é neste âmbito que a pesquisa deve ser efetivada.

O objetivo é analisar o impacto da implantação do FUNDEF, no município de Ponta Porã, localizado no Estado do Mato Grosso do Sul. A delimitação do período, compreendido entre 1996 a 2000, deve-se à necessidade de recorrer aos dados anteriores à implantação do FUNDEF como instrumento para identificar os impactos a partir da implementação do FUNDEF, ou seja, entre 1998 a 2000.

A pesquisa norteou-se na seguinte questão: Qual a relação entre o FUNDEF e a política descentralizadora do Governo Federal? O processo desencadeado pela busca de respostas para a questão norteadora foi explicitando outros questionamentos: O FUNDEF pode ser considerado como uma forma que o Governo Federal encontrou para diminuir suas responsabilidades para com a

educação pública, criando mecanismos legais de descentralização no financiamento da educação e, por meio destes, obrigando o último degrau dos níveis administrativos da federação - os municípios a assumirem uma das mais árduas tarefas do setor educacional? Os recursos provenientes do FUNDEF significaram maior investimento na educação de Ponta Porã? As matrículas aumentaram? Instaurou-se, de fato, uma competição entre as redes públicas do município por matrículas? No caso de Ponta Porã M/S, a Rede Municipal passou a oferecer melhoria salarial capaz de atrair para os seus quadros professores melhor formados, tendo como garantia a pontualidade no pagamento de salários? A instituição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, formado por representantes da própria comunidade, trouxe maior transparência na administração dos recursos da educação? Esta delimitação das questões revestiu-se de caráter metodológico tendo em vista o leque de opções que o assunto pode ensejar, admitindo-se o pressuposto de que além delas, outras, de igual ou maior importância, estão sendo levantadas em âmbito nacional.

Como espaço apropriado para as investigações que se propunha, em decorrência dos questionamentos levantados, a pesquisa apontou na direção das dimensões, política, educacional e econômico-financeira, as quais foram investigadas por meio de indicadores e demonstrativos das ações municipais.

Para análise da dimensão educacional, selecionou-se como indicadores, a oferta e distribuição de matrículas no Ensino Fundamental e a formação, carreira e remuneração do magistério.

A atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF foi o indicador definido para o atendimento da dimensão política, sendo que a terceira dimensão, identificada como dimensão econômico-financeira, concretizou-se por meio da análise de receitas e despesas do município.

Com essas dimensões, discutiu-se a possibilidade de que, de fato, o aporte de recursos via FUNDEF, tenha se constituído em estímulo à municipalização, induzindo, dessa forma, a Rede Municipal de Ponta Porã, a oferecer um número crescente de vagas no Ensino Fundamental convencida de que o referido recurso, calculado de acordo com o número de alunos matriculados, pode significar, a curto prazo, perda ou ganho financeiro, independente da arrecadação municipal.

A pesquisa baseia-se em três tipos de levantamento e sistematização: o primeiro, de natureza bibliográfica, compilou estudos feitos sobre a temática do

financiamento da educação pública, especialmente aqueles produzidos após a promulgação da Lei do FUNDEF (nº9.424/96); o segundo, de natureza documental, revisou as leis Federais, Estaduais e Municipais que formam o aparato legal do financiamento e os dados econômico financeiros fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças; o terceiro, de natureza empírica, coletou dados no âmbito municipal para que fossem identificadas e registradas as questões locais. Este último, compõe-se de dados estatísticos educacionais, tendo como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a Secretaria de Estado de Educação do MS e a Secretaria Municipal de Educação. Além disso, contém a análise das entrevistas realizadas com base em roteiros de questões semi-estruturadas, com seis membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e com o presidente do Sindicato de Trabalhadores da Educação (SINTED). O resultado desses estudos consolidou-se no presente trabalho, organizado em três capítulos.

**No primeiro capítulo, respaldou-se a análise do objeto, procedendo uma reflexão histórica sobre a política educacional brasileira, contextualizando a década de 1990 e descrevendo o FUNDEF enquanto mecanismo instituído a partir de uma política de financiamento da educação, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).**

**No segundo capítulo, buscou-se caracterizar a implantação, a implementação e os impactos do FUNDEF no município de Ponta Porã/MS, por meio dos indicadores: oferta e distribuição de matrículas e formação dos docentes, além da composição do plano de carreira e remuneração do magistério e da análise da atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.**

**No terceiro capítulo desenvolveu-se a análise dos dados econômico-financeiros do município de Ponta Porã/MS, intentando verificar os impactos do FUNDEF, a partir de demonstrativos, das receitas e despesas do Município, da composição do Fundo e das despesas e investimentos efetuados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.**

No processo de análise dos dados, optou-se pelo diálogo com a produção intelectual, cujos trabalhos, nos últimos anos, têm abordado o tema do financiamento da educação, constituindo-se em indispensável e significativo subsídio e com os documentos que disciplinam as ações desencadeadas pela implantação do mecanismo de financiamento denominado FUNDEF. Cabe destacar que, no

desenrolar da pesquisa, procurou-se evidenciar aspectos que estivessem contribuindo para a análise das dimensões política, educacional e econômico-financeira do processo, na instância municipal.

O trabalho foi desenvolvido partindo do pressuposto de que o olhar local, no município de Ponta Porã/MS, pode contribuir para o debate nacional, porque representa a diversidade e singularidade dos impactos devido as características culturais e econômico-financeiras diferentes ao mesmo tempo em que contribui, também, para a compreensão e a avaliação da gestão democrática, proposta pela nova política de financiamento da educação, num sentido mais completo, fazendo ouvir a voz do interior do Brasil.

# CAPÍTULO I

## A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA - ANOS 1990

Este capítulo apresenta um breve histórico da política educacional brasileira que, na década de 1990, materializou-se sob a bandeira da "Educação para Todos" por meio de uma série de medidas legais no intuito de garantir direitos educacionais à população do país. Dentre as políticas educacionais adotadas, no Brasil, destacam-se as relacionadas ao financiamento da educação, cujo principal mecanismo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

### 1.1 Os Governos da Década de 1990: Intenção e Decisões

A política de financiamento que atingiu, de modo específico, os Estados e Municípios brasileiros no final do século XX é produto dos embates que pontuaram os últimos governos e tem sua origem, nas questões político-econômicas as quais são uma decorrência da própria adequação das políticas nacionais às exigências do momento histórico. Ainda que, semeadas em outros pontos do planeta, estas questões “florescem” em países que, como o Brasil, sofrem os males da inserção subalterna no sistema capitalista mundial.

O estudo da política educacional no Brasil mostra que, nos anos de 1980, o eixo principal era a democratização da escola mediante a universalização do acesso ao ensino e a gestão democrática centrada na formação do cidadão. Esse período teve sua culminância com a elaboração e promulgação da nova Constituição no governo de José Sarney (1985-1990), primeiro governo civil depois do Regime Militar (1964-1984).

Cabe ressaltar que, a Constituição promulgada em 1988 foi elaborada sob forte pressão popular e que, entre as reivindicações dos movimentos sociais organizados para o setor educacional encontra-se a descentralização, ainda que, com conotação diferente da que hoje se discute. Entretanto, a participação popular iria sofrer um retrocesso no governo de Collor de Mello (1990-1992) o qual, na análise de Saviani (1998, p. 35), foi "destituído de legitimidade, competência e sustentação política, razão pela qual qualquer iniciativa na mobilização pela educação se inviabilizava".

O governo de Itamar Franco (1992-1994) volta-se para a priorização de compromissos, relacionados à educação, assumidos e não cumpridos pelo país, junto aos organismos internacionais na Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, ao final do governo José Sarney (1990).

Trata-se de compromissos proclamados na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) com o intuito de promover a "Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem". Para tanto, foi concebido um Plano de Ação que pudesse servir como referência para os governos e todos os organismos internacionais, instituições de cooperação bilateral, organizações não-governamentais e outros que estivessem comprometidos com a meta de educação para todos. De fato, este Plano de Ação irá orientar as futuras ações do governo brasileiro durante toda a década. O Ministro da Educação e do Desporto do governo Itamar Franco, Murílio Avelar Hingel, conforme o extrato da apresentação da Carta de Nova Delhi, afirma que:

As teses centrais da Declaração de Nova Delhi e do Guia de Ação coincidem com as que são definidas no Plano Decenal de Educação. A rigor, são teses consensuais que expressam o anseio e a necessidade de assegurar a todas as crianças, jovens e adultos, conhecimentos básicos indispensáveis a uma vida plena e produtiva, que constitui a pedra angular de um regime autenticamente democrático. (MEC, 1994, p. 5).

O estudo do Plano Decenal de Educação, elaborado sob a coordenação do MEC, em 1993<sup>2</sup>, cujos principais momentos se configuram em torno de processos de mobilização participativa de diversos segmentos educacionais no decorrer da

---

2 Este documento foi produzido com a participação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); do fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); e de Organizações Não-Governamentais (ONGs).

elaboração e apresentação das propostas dos estados e municípios, mostra que este plano tinha por finalidade estabelecer parcerias e compromissos, entre as partes, na consolidação das bases sociais para universalizar a Educação Básica. No Brasil, o plano de educação teve o objetivo político de promover a:

Eqüidade interna e para sua conversão em país produtivo e competitivo no contexto mundial. Nessa perspectiva, a educação é fator preponderante do desenvolvimento, pela universalização do conhecimento, promove a capacidade de participação consciente nos processos de decisão coletiva, de contribuição eficiente no sistema produtivo e de usufruto da riqueza socialmente gerada. (PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO, 1993, p. 17).

Nesse sentido, compreende-se que o pressuposto da universalização da educação e, conseqüentemente, do conhecimento veiculado por ela funciona como elemento mediador e equacionador dos conflitos de ordem social, política e econômica. Na introdução do Plano Decenal de Educação, o ministro de Estado de Educação e do Desporto, Murílio Avelar Hingel (1994, p. 13), declara que: “A questão da educação básica se tornou inadiável. Tanto em termos de cidadania quanto de competitividade, o investimento no ser humano, por intermédio de escolas de boa qualidade, é infinitamente mais importante [...]”.

No discurso proferido pelo ministro, na abertura da Conferência Nacional de Educação para Todos, no dia 29 de agosto de 1994, este faz referências à negligência dos governos anteriores na elaboração do Plano:

Participando de uma Conferência de educação para todos, em março de 1993, na China, verifiquei que o Brasil não tinha ainda tomado iniciativas consistentes para cumprir o compromisso da Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien, Tailândia, de 1990. Retornando ao Brasil, após ter convivido alguns dias com esta frustrante experiência de indiferença do nosso país em torno de um compromisso assumido internacionalmente, tomei a decisão de elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, determinando que sua metodologia se orientasse por uma ampla participação e mobilização da sociedade. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1994, p. 1).

Dos estudos e debates, ocorridos durante a reunião de cúpula em Nova Delhi, firmou-se o compromisso de universalizar a Educação Básica sob o termo

"Educação para Todos"<sup>3</sup>. A questão maior era tornar universal a Educação Básica num momento histórico em que o Brasil se via envolvido com compromissos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com outros organismos financiadores da dívida pública brasileira e em promover a reforma fiscal. Diante desse quadro, uma indagação é pertinente: o que significa para os países envolvidos na Cúpula de Nova Delhi e, em particular, para o Brasil, o termo universalização da Educação Básica.

Acerca desta questão, cada país, na sua diversidade, tem se definido juntamente com os organismos financiadores da educação, mais marcadamente o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). No caso do Brasil, a priorização do antigo ensino do primeiro grau como necessidade básica foi identificada nos projetos financiados por estes Organismos Internacionais (OIs), como por exemplo, o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA)<sup>4</sup> do qual, hoje, a região Centro-Oeste participa.

No Brasil, ao discutir a definição do termo "Educação Básica", já se está adentrando no terceiro governo dos anos 1990 – governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Na análise que faz desse governo, Peroni (1999) constata que este se desobrigou de alguns preceitos constitucionais, os quais ampliavam as obrigações da União para com a educação, porque ao fazer sua interpretação da Constituição de 1988 considerou que a ampliação das obrigações do Estado no setor educacional fora estabelecida "sem uma análise prévia das reais condições do país em poder honrá-las". E, assim, "[...] o Ministério da Educação e do Desporto propôs uma série de emendas consideradas essenciais à nova racionalidade do sistema educacional" (BRASIL, 1995d), voltando-se para a descentralização na qual ficava manifesta a desobrigação da União na oferta do Ensino Fundamental.

---

3 O termo "educação para todos" foi engendrado com a escola moderna no século XVII, e se explicita na obra clássica, *Didática Magna*, escrita por João Amós Comênio, onde o autor atribui à escola, a função social de "ensinar tudo a todos". Foi também uma das idéias defendidas no período que antecede a Revolução Francesa. Em carta endereçada à Imperatriz Catarina da Rússia, Diderot a aconselhava: "É bom que todos saibam ler, escrever e contar desde o Primeiro Ministro, ao mais humilde dos camponeses". (PONCE, 1986, p. 133).

4 O FUNDESCOLA é um programa realizado com recursos do Banco Mundial, iniciado em 1998 e se destina ao Ensino Fundamental. Este programa oferece para as escolas públicas um conjunto de produtos destinados à melhoria da efetividade do processo ensino aprendizagem, como é o caso do Plano de Desenvolvimento da Escola.

Na exposição de motivos apresentada ao Presidente da República<sup>5</sup> para a Proposta da Emenda Constitucional (PEC), é possível inferir que o Ministério de Educação e Desporto não questiona o montante dos recursos destinados à educação, mas afirma que são mal distribuídos, assim como, as responsabilidades. Dessa forma, a exposição de motivos informa que a PEC propõe mecanismos de redistribuição de ambos: “há uma generalizada escassez de recursos, quando, na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos” e, portanto, “a emenda constitucional [...] contém a proposta de criação, por um período transitório, de um mecanismo de redistribuição dos recursos fiscais dos estados e municípios destinados ao Ensino Fundamental”. Ao propor que os recursos fossem apenas redistribuídos, a União, na verdade, não propunha resolução dos problemas da educação e, sim, de seus próprios problemas o que, de fato, acontece com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 14/96. A União se “demite” do compromisso com o Ensino Fundamental.

Da exposição de motivos elaborada por esse governo e da análise que se faz da realidade da sociedade contemporânea, constata-se, por um lado, que a demanda por escola em todos os seus níveis é real e universal e que a divisão de responsabilidades e racionalização na utilização dos recursos é uma necessidade, porém isto apenas revigora o discurso latente sobre a necessidade pública do oferecimento obrigatório e gratuito de “Educação para Todos”. Por outro lado, entende-se que a dotação de recursos financeiros destinados à educação não corresponde, nem à dimensão da tarefa, nem à demanda por educação, dado que a universalização da educação reivindica aos cofres públicos um financiamento de grandes proporções. Verifica-se que esta contingência financeira passou a exigir dos quadros de intelectuais da economia política de todos os países, em especial os da América Latina, estratégias que tornassem racional o financiamento público para custear a “Educação para Todos” e que o governo brasileiro estava buscando uma fórmula própria para equacionar o problema.

Após a definição do financiamento da educação, que prioriza o Ensino Fundamental, não há mais dúvidas quanto ao sentido da universalização da educação para o governo brasileiro, pelo menos, para os dez anos subseqüentes a Emenda Constitucional nº. 14/96.

---

5 Exposição de motivos nº. 273, de 13 de outubro de 1995, dos senhores ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e Reforma do Estado, do

Sobre o assunto, Peroni (1999) pressupõe que as posições políticas do governo, de cunho descentralizador, concebem a descentralização<sup>6</sup> como desconcentradora das obrigações sociais do Estado e que, assim sendo, a título de democratização do ensino, de participação e de autonomia da comunidade no processo da tomada de decisões, desde os anos de 1980, as políticas vinham propiciando condições para que nos anos 1990 houvesse a concretização das orientações dos organismos internacionais de financiamento, no sentido de que o Estado se desobrigasse dos encargos com a Educação Pública.

Os Organismos Internacionais (Ois) ocupam um lugar de destaque no atual contexto do capitalismo internacional que é orientado pela política neoliberal<sup>7</sup>. Para o neoliberalismo, a intervenção do Estado na economia e nos gastos sociais deve ser limitada. Neste novo contexto de produção e nesta nova visão do papel do Estado<sup>8</sup>, cada vez mais as políticas educacionais deixam de ter como referência apenas as realidades nacionais e locais para incorporar prioridades de agendas internacionais em suas próprias orientações para a área de educação. Neste sentido, os programas de ajuste desenvolvidos pelos OIs nos países em desenvolvimento, passaram por diversas fases desde o início de sua implantação, demonstrando a necessidade de adaptação às condições de cada realidade.

Na década de 1970, McNamara (1972, preâmbulo, tradução), em um documento político, apresentou as diretrizes que deveriam nortear o setor educacional dos países em desenvolvimento, com um tom limitativo de equidade. Nesse documento, McNamara sugeria que todo o ser humano deveria receber um mínimo de educação básica, na medida em que os recursos financeiros o permitissem e as necessidades de desenvolvimento o exigissem. Mais tarde, a orientação basicamente economicista desses organismos, acabou atraindo críticas

---

Planejamento e Orçamento da Fazenda (interino).

6 Em que pese à multiplicidade dos modelos de descentralização, apontados nos estudos realizados, a mais conhecida é a financeira, porque em geral é utilizada como forma de administrar a escassez de recurso. É quando se recorre à expressão "racionalização" na utilização dos recursos. A discussão sobre a descentralização ganhou força com a promulgação da Constituição de 1988, a qual, ao modificar o modelo federativo, constituiu os municípios como entes da federação, passando estes a ter a autonomia correspondente, pois sendo ente jurídico, dispõem de condições legais, recursos, liberdades e responsabilidades próprias.

7 "O neoliberalismo é bem uma expressão da economia política da sociedade global. Forjou-se na luta contra o estatismo, o protecionismo, o socialismo, em defesa da economia de mercado, a liberdade econômica concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual..." (IANNI, 1999, p. 139).

8 IANNI reconhece que há uma forte tendência:.. Mas o que começa a predominar, a apresentar-se como uma determinação básica, constitutiva, é a sociedade global, a totalidade na qual pouco a pouco tudo o mais começa a parecer parte, segmento, elo, momento. (IANNI, 1999, p. 39).

nos mais diversos segmentos da sociedade internacional de modo que, nos anos 1990, o posicionamento desses organismos fosse repensado.

Segundo Draibe (1993), há uma modificação na agenda neoliberal justificando as ações públicas no campo social. A autora destaca, ainda, entre estas ações a educação, que é enfatizada como fundamental para a redução da pobreza e é desenvolvida sob o paradigma do Desenvolvimento Humano. A educação é priorizada, sendo utilizada como estratégia política para conseguir o apoio de toda a população para o desenvolvimento das reformas neoliberais, buscando a organização da sociedade sobre um patamar de equidade.

A análise dos compromissos assumidos pelo Brasil, em decorrência do processo de globalização sob a influência de agendas internacionais, constitui-se em importante referencial para quem busca os nexos com as políticas locais, visto que algumas das tendências atuais podem ser encontradas, em suas origens, em governos anteriores, como é o caso da agenda da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), que estabeleceu compromissos para com a universalização da educação básica e combate ao analfabetismo, (governo Sarney, 1985-1990). Na verdade, estes objetivos já constavam do texto constitucional de 1988, demonstrando que havia sintonia entre o que se discutia no Brasil e os debates internacionais. Neste caso, o Brasil tornou-se signatário de documentos sem, no entanto, ter desenvolvido ações que visassem o atendimento das prioridades especificadas nos documentos.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1993) resultante da Conferência de Jomtien (1990), reconhece que vários fatores determinam os recursos disponíveis para a educação. Em nível central, os fatores chave incluem a parcela do orçamento global do governo canalizada à educação e a parcela do orçamento especificamente alocada à educação que será utilizada em prol da educação básica. Mas, sugere que apesar das diversidades entre as nações, sempre é possível um esforço adicional no sentido de que sejam criadas melhores condições materiais para a educação, seja através da ampliação dos recursos ou da racionalização na sua utilização. Entretanto, salienta que permanecem numerosas questões de ordem operacional, entre elas como repartir autoridade e responsabilidade entre o governo central, os estados, municípios e as comunidades, portanto, as respostas agora adotadas concentram-se em diversas formas de descentralização e delegação de autoridade.

Parece importante, neste ponto, salientar que as políticas adotadas pelo Brasil, de fato, incluem a parcela do orçamento governamental global canalizada à educação (Art. 212 da Constituição Federal/88) e a parcela do orçamento especificamente alocada à educação para ser utilizada no Ensino Fundamental, por meio do FUNDEF (& 1º do Art. 1º, Lei nº. 9424/96), e que, esta etapa de ensino, é tratado como prioridade de financiamento. Também, observa-se nas políticas brasileiras uma tenaz preocupação na utilização racional dos recursos existentes, mas não se observa os esforços no sentido de defender solidamente a realocação e reestruturação de recursos nacionais e locais e de orçamentos governamentais no futuro, bem como, a alocação de recursos adicionais à educação básica e à criação de condições necessárias para a mobilização de volumes maiores de recursos de diversas fontes para a educação básica, em que pese às intenções contidas no Plano Nacional de Educação (PNE) que propõe, num prazo de dez anos, atingir um gasto público equivalente a 7% do PIB na educação.

A Conferência de Nova Delhi, realizada em 1993, da qual participaram os nove países integrantes do EFA-9<sup>9</sup> serviu de inspiração para a formulação das políticas educacionais brasileiras do período. Interessa salientar no *Guia de Ação*, entre outros pontos: 1) focalização na questão do magistério: “O desempenho e o papel dos professores: O papel do professor é central na educação básica”. [...] seu comportamento, desempenho remuneração, incentivos, habilidades [...] “. (LETRA D DO GUIA DAS AÇÕES); 2) envolvimento da sociedade na organização e no gerenciamento da educação: “[...] questões operacionais: a) como repartir autoridade e responsabilidade entre o governo central, os estados e províncias, os distritos e as comunidades “. (Questões Chave); c) direcionamento de recursos para a educação básica e melhoria de gerenciamento dos recursos educacionais:

Cada país tem seu sistema próprio de financiamento educacional, determinado pela disponibilidade de receitas públicas, pelas estruturas e práticas administrativas, pelos precedentes e normas históricas e pelo nível de aceitação política de mudanças. Entretanto, em geral, é possível defender solidamente a realocação e reestruturação de recursos nacionais e locais e de orçamentos governamentais no futuro, bem como a alocação de recursos adicionais à educação básica e à criação de condições

---

9 EFA-9 (educatio nº. for all) também conhecido como E-9 countries, é um grupo integrado pelos nove países em desenvolvimento de maior população do mundo com problemas de analfabetismo e universalização da educação básica, criado a partir da Conferência de Jomtie nº. São eles: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. O grupo desenvolve iniciativas conjuntas, tais como o debate de problemas comuns, a exemplo da reunião realizada em 1993 na Índia.

necessárias para a mobilização de volumes maiores de recursos de diversas fontes para a educação básica e sua utilização mais eficiente. Uma dessas condições seria maior controle sobre o uso de recursos em nível local, pelas comunidades (GUIA DE AÇÃO, LETRA E, 1993).

A nova agenda retoma questões já levantadas em Jomtien (1990) para a educação mundial expressando-se e tendo ressonâncias diferentes entre os países e as regiões onde estão inseridos, sobretudo naqueles considerados em desenvolvimento e que dependem de financiamentos públicos das agências de fomento internacionais - Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - ou, de pesados investimentos privados. Assim, sob a influência dos organismos internacionais cada país faz "suas" escolhas e suas definições. Um exemplo é a diversidade de interpretações quanto ao que compõe a educação básica, que pode ser: só alfabetização; ou Ensino Fundamental, compreendendo da 1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries; ou ainda o Ensino Fundamental, incluindo Educação Infantil e/ou Ensino Médio.

Neste ponto, considera-se oportuno recorrer ao diagnóstico que Rosar e Krawksiyc (2001, p. 35), fazem sobre alguns marcos comuns nas políticas educacionais dos países latino-americanos que reproduzem as orientações dos organismos internacionais de assistência técnica e financiamento, como FMI, BIRD, Organização dos Estados Americanos (OEA), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sobre este assunto, Finnegan & Panago (1997, p. 76), apontam, entre os eixos principais: "ampliação da obrigatoriedade escolar, modificação estrutural dos níveis de ensino, renovação curricular, formação docente contínua; inovação nos estilos de gestão" especificamente destinada aos supervisores e diretores e "avaliação permanente da qualidade da educação".

Essa análise permite algumas ilações quanto aos seguintes indicadores: a valorização da gestão participativa que propicia às comunidades maior controle sobre o uso de recursos em nível local; a repartição da autoridade e responsabilidade entre o governo central, os estados, os municípios e as comunidades cujas respostas têm se concentrado na adoção de formas de descentralização e delegação de autoridade; e o papel do professor ressaltado como agente que vai colocar em prática as novas ações desencadeadas pela reforma do sistema educativo, desempenhando três ações básicas: a transmissão de conhecimentos, a formação de valores e normas destinadas a contribuir para a

legitimação das propostas dos Ols e, o atendimento às novas demandas emergentes na sociedade contemporânea. Quanto ao preparo para o exercício do magistério, os Ols têm demonstrado que sabem das condições precárias do docente, mas não sugerem medidas que onerem os cofres públicos. Scaff afirma que:

No que se refere à formação docente, os Ols são enfáticos em afirmar suas deficiências no que se refere aos conteúdos de ensino, todavia, as iniciativas desses organismos para solucionar esse problema são bastante reduzidas, priorizando o treinamento do professor e a formação em serviço em detrimento de uma formação em nível superior que contemple todas as necessidades postas ao seu trabalho hoje. (SCAFF, 2000, p. 132).

Ao analisar esta questão Fonseca (1998) indica estudos sobre o assunto:

É perceptível, em vários estudos divulgados pelo Banco (Fuller, 1986; Hanushek & Lockheed, 1987; Schiefelbein, 1987), que a formação do professor, na linha da redução de custos, fica reduzida a uma capacitação em serviço pontual e desarticulada da experiência prévia e do nível de aspiração acadêmica do docente. Um dos documentos setoriais mais recentes do Banco (*ibidem*) ratifica as conclusões dos estudos anteriores, sugerindo a capacitação em serviço como meio mais efetivo (e menos oneroso) de preparo do mestre, em detrimento da formação pedagógica de base. (FONSECA, 1998, p. 22).

Scaff (2000) identifica, por outro lado, uma grande preocupação dos Ols com a organização sindical dos professores, a qual pode representar uma ameaça à consecução das reformas indispensáveis, tendo em vista que os mesmos representam um número expressivo de servidores públicos, daí a preocupação em garantir os salários dos professores, evitando confrontos com sindicatos.

No intuito de evitar um tom conspiratório na análise que se faz da influência dos organismos internacionais, destaca-se o que diz Fonseca (1998) sobre a nova agenda para a educação mundial:

[...] em que pese o modismo de muitas expressões não se pode negar o surgimento de novos enfoques e paradigmas da educação que buscam pensá-la à luz dos direitos humanos e a incluem entre os desafios das transformações globais da economia, do capital, do trabalho e das relações internacionais. (FONSECA, 1998, p. 14).

Com efeito, o contato do governo brasileiro com os Ols trouxe à luz questões que se evidenciavam há muito tempo no país: os direitos da criança não estavam

sendo respeitados; não havia uma política educacional com prioridades claramente definidas; e os recursos não estavam sendo devidamente aplicados, nem em quantidade suficiente. Além disso, o número de analfabetos permanecia alarmante face às novas demandas da economia.

Nesses encontros internacionais há a busca de uma espécie de consenso mundial a respeito das metas de políticas educacionais a serem desenvolvidas, principalmente, pelos países em desenvolvimento.

Valendo-se das áreas de influência que criam ao financiar políticas de educação dos Estados Nacionais, esses organismos têm acesso às informações sobre o país e, a partir delas, desenvolvem o seu discurso trazendo sugestões que vão formando a base do discurso e das decisões políticas dos governos, na década de 1990. Estes, por meio da vinculação econômica e legal, transferem-nos para estados e municípios, como no caso dos já citados: pró-qualidade (Minas Gerais); inovações do ensino básico (São Paulo); educação básica (nove estados do Nordeste) e Projeto FUNDESCOLA I (Estados do Norte e, Nordeste e Centro Oeste).

No que se refere às prioridades definidas para a educação e à forma como estas deveriam se concretizar no Brasil, a análise das políticas dos governos da década de 1990, não deixa dúvidas quanto à influência das Conferências Internacionais realizadas em Jomtiem (1990) e em Nova Delhi (1993) a qual redundou na descentralização que se materializa na política de fundos para financiar a educação, atingindo fortemente os municípios cuja prioridade constitucional é promover o Ensino Fundamental.

Na medida em que se analisa os nexos entre os Fundos e o discurso eminentemente programático e metodológico dos Organismos Internacionais (OIs), e Nacional que o produziram, destaca-se cada vez mais a hipótese de que os organismos locais (MEC; SEEDs; SMEDs; e Unidades Escolares) apenas vão se adequando à circunstância, objetivando apenas usufruir algum tipo de benefício, que no mais das vezes é financeiro, conforme está sendo possível observar com a implantação do FUNDEF, fato que a presente pesquisa também pode registrar em nível municipal. Assim, a política local se faz a partir da política nacional, sem muitas discussões e nem sempre de forma comprometida.

Entendendo-se que a política pode ser melhor compreendida a partir de uma análise, particular, da forma como se expressa através da legislação proceder-se-á,

a seguir, a análise de alguns aspectos da Lei sobre o financiamento da educação no Brasil no final do século XX.

## **1.2 O Financiamento da Educação: Aspectos Legais**

Os marcos legais, propostos a partir da Constituição de 1988, introduziram mudanças significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas da administração pública. Mudanças essas que interferiram no processo de gastos vinculados à educação e na definição das responsabilidades das unidades federadas. Face ao contexto, o governo de Fernando Henrique Cardoso tomou medidas visando adequar os instrumentos legais ao novo modelo de Estado que se estabelecia no Brasil. Dentro do modelo proposto, a necessidade de adotar medidas que visassem à racionalidade na utilização dos recursos no financiamento da "Educação para Todos" foi sendo equacionada por meio do planejamento estratégico gerencial, concretizado em diretrizes de programas de FUNDOS que, neste caso, têm o objetivo de desenvolver a escola pública.

Assim, para o redimensionamento da política educacional, no que tange a programas do Ensino Fundamental, o governo criou um sistema de financiamento de fundos específicos destacando-se dois de maior importância: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). Privilegia-se, neste estudo, o FUNDEF por se entender que o financiamento da educação pública é o tema central da política educacional brasileira, para ele convergindo muitas das concepções da organização da educação e da distribuição de encargos e poder decisório para a formulação e implementação de planos, projetos e ações no âmbito municipal.

O FUNDEF foi, portanto, o primeiro do elenco de programas inerentes à reforma educacional brasileira nos anos 1990, a anunciar e oficializar a prioridade definida, pelo MEC ao Ensino Fundamental, de modo que a universalização da Educação Básica discutida nas conferências internacionais, no Brasil, passou a corresponder à universalização do Ensino Fundamental. Portanto, pode-se dizer que no Brasil "Educação para Todos" corresponde ao Ensino Fundamenta. Assim, a

partir da política de financiamento adotada, o governo brasileiro explicitou sua resposta aos principais questionamentos: Quem seria beneficiado? Quem seria responsabilizado pela tarefa? Qual o montante de recursos necessários? Como isto seria posto em prática?

Para compreender essa nova configuração da política da educação, torna-se relevante o exame de textos de documentos oficiais, estudos, pesquisas, e interpretação de leis, para cuja análise e interpretação Bastos (1999) orienta:

[...] as normas componentes de um ordenamento jurídico encontram-se dispostas segundo uma hierarquia e formando uma espécie de pirâmide, sendo que a Constituição ocupa o ponto mais alto, o ápice da pirâmide legal, fazendo com que todas as demais normas que lhe vêm abaixo a ela se encontrem subordinadas. (BASTOS, 1999, p. 47).

Nesse sentido, para discutir a política de financiamento da educação, é preciso que se reporte, primeiramente à Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Emenda esta que prescreve nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e altera os Arts. 34, 208, 211, 212 da Constituição Federal de 1988, trazendo o amparo legal para as tomadas de decisões que resultaram nas transformações que hoje afetam, de forma específica, o financiamento da educação em todo o país.

A Emenda Constitucional nº. 14/96, no Art. 2º, dá nova redação aos incisos I e II do Art. 208 da Constituição Federal/88 prescrevendo a garantia do "ensino fundamental obrigatório e gratuito assegurada, sua oferta, inclusive, para os que a ele não tiveram acesso na idade própria", e "a progressiva universalização do ensino médio gratuito" determinando, dessa forma, a meta do governo na ampliação do número de escolas públicas no Ensino Fundamental. Os dados dos anos anteriores à promulgação da referida Carta revelaram que esse aumento não era satisfatório face à demanda social.

Na redação original (CF/88) do Art. 60 do ADCT, quanto ao financiamento, estabelecia: "[...] a aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental", a EC 14/96 altera a redação do caput do Art. 60 do ADCT e são acrescentados sete novos parágrafos e, dentre estes, o parágrafo 6º que estabelece para a União a aplicação de, nunca

menos que o equivalente a 30% dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal.

Este artigo garantia, até o ano de 1998, a aplicação mínima de 9% dos recursos da União e 12,5% dos Estados, Distrito Federal e Municípios destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para a eliminação do analfabetismo e universalização do Ensino Fundamental, com a nova redação do § 6º ela vai se comprometer com o equivalente a 30% dos 18% estabelecidos no Art. 212 da Constituição Federal para atender à erradicação do analfabetismo, desenvolvimento do Ensino Fundamental e a complementação do Fundo aos Estados e ao Distrito Federal. Portanto, ao invés dos 9% (que corresponderia a 50% dos 18% acima citados), ela passa a contribuir com menos de 6% (o equivalente a 30% dos 18% previstos no Art. 212)<sup>10</sup> de sua parte da receita de impostos.

Na análise de Peroni (1999), a Emenda Constitucional traz em seu bojo não apenas uma proposta de descentralização “de responsabilidades e não de recursos” como também diminui a contribuição financeira da União para com o Ensino Fundamental. Ela própria se retirou do compromisso e aumentou para 60% a contribuição das demais esferas da administração.

Autores como Peroni, (1999) e Arelaro (1999) alertam que, com essa emenda ao texto constitucional, o governo buscou uma forma de amenizar uma realidade de mazelas na educação, no entanto, algumas das alterações visavam legalizar ações da própria União, as quais, estando em desacordo com o texto original da Constituição, fragilizavam o Governo Federal em sua tarefa controladora, já que ele mesmo incorria em falhas, considerando que seus investimentos em educação não atingiam os percentuais estipulados constitucionalmente para a instância federal. Além disso cumpre destacar que ao aumentar a contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para, não menos de 60% dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, a Emenda Constitucional nº. 14/96 claramente descentraliza a responsabilidade com esta etapa da Educação Básica, comprometendo-se apenas com a complementação de recursos para Estados que não alcancem o mínimo definido nacionalmente o que significa que os Estados que estiverem no limite, mas atingirem o mínimo, continuarão oferecendo educação deficitária, porque o mínimo

proposto não tem sido considerado suficiente para uma educação de qualidade. Assim, como no interior de cada Estado o efeito *Robin Hood* (RODRIGUEZ, 2001) pode desestabilizar sistemas municipais organizados, sem que com isto seja garantida a qualidade nos demais municípios.

Rodriguez (2001), também, considera essa Emenda Constitucional como uma manobra do Governo Federal para burlar sua responsabilidade histórica de redistribuir recursos entre os parceiros federados.

Oliveira (2001, p. 116) critica a alteração do Art. 212 da Constituição Federal, classificando-o como: "uma obra prima de ilusionismo jurídico-político". O autor analisa que houve avanços em relação ao financiamento da educação, mas que ainda dá margens para interpretações dúbias, as quais podem levar ao desvio de recursos da educação, principalmente, no que se refere à contribuição da União.

É importante observar que a Emenda Constitucional nº. 14/96 foi aprovada pelo Legislativo (sem que houvesse participação dos grupos organizados de educadores), trazendo, como justificativa a crise que se anunciava como sendo do Estado e cuja solução estaria na dependência de uma racionalização de recursos e diminuição do papel do Estado, no entanto, nem todos concordam com esta justificativa, Peroni (1999), por exemplo, diz que a crise que envolve o Estado brasileiro é a crise do próprio sistema capitalista.

Independente da justificativa dada pelo Governo que a promulgou, na verdade, a Emenda Constitucional nº. 14/96 é parte da "Reforma do Estado" e atinge, fortemente, as políticas sociais com uma proposta descentralizadora, conforme é possível constatar no que tange à educação.

Já, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, objeto de conflito e de grandes embates políticos, no entender de Saviani (1998, p. 238), sob o ponto de vista das transformações almejadas pela sociedade civil organizada, não incorporou dispositivos que claramente apontassem na direção da necessária transformação da deficiente estrutura educacional brasileira, no entanto, ela "de si, não impede que isso venha a ocorrer" (1998, p. 238).

---

10 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e dos Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Carneiro (1998) considera que um dos pontos de "maior evolução" da educação brasileira está no título VII da LDB, que trata dos recursos financeiros<sup>11</sup>. É neste título, nos Arts. 68 a 77 que as disposições legais apontam para a operacionalização no cumprimento dos dispositivos constitucionais referentes aos recursos públicos destinados à educação.

Sobre este assunto, Monlevade (1997) ressalta o tratamento sistemático da questão financeira da educação dado pela LDB, salientando as três grandes novidades estipuladas no art. 68, e caput do 69, pelo detalhamento dado à questão dos recursos tendo em vista que pela forma anterior os recursos:

[...] eram contabilmente desviados sem a hipocrisia da contabilidade. Estes três parágrafos bem detalhados vão ao fígado da matéria:

- primeiro, exigem apuração e correção nas despesas de três em três meses;
- segundo, institui os repasses dos recursos vinculados (segundo as Constituições e Leis Orgânicas) do caixa dos respectivos poderes do MEC, às Secretarias Estaduais e às Secretarias Municipais de Educação, de dez em dez dias, garantindo o fluxo de verbas para efetuar as despesas segundo as dotações orçamentárias;
- terceiro, faz o dinheiro da educação crescer em caso de atraso e faz os responsáveis responder civil e criminalmente pela não liberação nos prazos previstos. (MONLEVADE, 1997, p. 161).

O Art. 69 da LDB prescreve os percentuais mínimos<sup>12</sup> que são calculados a partir da Lei de orçamento anual, e transformado em Lei, discrimina os investimentos totais. Este artigo detalha a vinculação dos recursos, que foi disciplinada pela Constituição Federal/88, no Art. 212, e, também, define alternativas para o caso de diferenças entre a estimativa de arrecadação e despesas, e as efetivamente realizadas. É importante ressaltar que no § 6º deste artigo, a LDB define punição em casos de não-cumprimento dos prazos – é um mecanismo para evitar a tal

---

11 Ao analisar a questão dos recursos financeiros, Carneiro (1999, p. 153-154) explica quais são os quatro tipos de fontes: a constitucional ampla (receita de impostos de cada esfera da administração pública), a constitucional restrita (recursos vinculados, do tipo salário-educação, cotas federal e estadual), a constitucional compensatória (incentivos fiscais: amortização de impostos ou isenções fiscais – pessoas físicas ou jurídicas poderão abater do imposto de renda as contribuições à programas escolares ou bolsas de estudo) e as fontes alternativas (recursos diversos previstos em leis emergentes – impostos de caráter provisório para situações especiais).

12 Art. 69 a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [altera o caput do Art. 212 da CF].

“cumplicidade silenciosa” de alguns órgãos governamentais, na fiscalização de seu cumprimento.

Os Arts. 70 e 71 da LDB definem o que “é” considerado e o que “não é” Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), evitando a aplicação indevida dos recursos públicos na educação. Nas palavras de Oliveira (2001, p. 103), o artigo 70, procura consolidar consensos em torno do que pode ser considerado despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. Percebe-se que o artigo deixa brechas que facilitam o escoamento de recursos para a iniciativa privada ao facultar a concessão de bolsas. Outro destaque deve ser dado à introdução clara das despesas com transporte cuja realização tem se transformado em polêmica, pois ao mesmo tempo que em algumas localidades a garantia de transporte é condição para a efetivação do direito à educação, em muitos casos pode propiciar distorções, tais como desvios de recursos, que podem começar já na fase de licitação pública da empresa a ser contratada. Ainda sobre o transporte, é possível a ocorrência de rotas fictícias e número irreal de alunos a serem transportados. No entanto, sendo imprescindível em regiões latifundiárias, onde a nucleação de escolas para atendimento das séries finais do Ensino Fundamental tem sido uma opção para a melhoria da qualidade do ensino, o transporte pode, por outro lado, ser estendido, desnecessariamente, às séries iniciais causando desconforto às crianças das séries iniciais e provocando custos adicionais. Também na zona urbana, sendo provisório para garantir vagas à demanda, pode significar um gasto adicional, indefinidamente. Tais recursos poderiam financiar a construção de maior número de salas de aula onde se fizesse necessário. Sobre o assunto cumpre destacar a inadequação dos registros municipais e a inacessibilidade para a pesquisa, o que dificulta a análise dos dados e a sua comprovação. Em que pese o destaque dado pela Lei, a questão dos transportes mereceria desdobramentos na definição de critérios das prestações de contas e registros contábeis.

O artigo 71 trata das exceções, explicitando o que é e o que não pode ser considerado para o cumprimento da vinculação.

A intenção de controlar “a aplicação dos recursos públicos” está expressa no Art. 72 da LDB, na medida em que reafirma o Art. 165, § 3º, da Constituição Federal quanto à obrigatoriedade da publicação de relatórios com o resumo da execução orçamentária. É uma forma de garantir a participação do cidadão neste controle do recurso e é também uma forma de descentralizá-lo, mas não garante que isso

aconteça. O Art. 73 da LDB se refere a órgãos fiscalizadores da utilização dos recursos entre eles os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno dos governos e, abre o espaço para os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, criados pela Lei nº. 9.424/96.

No Art. 74, a LDB vai responder de forma objetiva, como pretende garantir um padrão mínimo de oportunidades educacionais, ao determinar que seja calculado o custo mínimo por aluno do Ensino Fundamental. É incumbência da União estabelecer este mínimo e ela tem sido duramente criticada pelo valor estipulado até o momento. Nesse sentido, Oliveira afirma que há uma inversão do processo:

Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando do custo-aluno necessário para garantir um padrão de qualidade, mas "gasto" possível nas condições é a referência para garantir um padrão de qualidade... (OLIVEIRA, 2001, p. 108).

A ação supletiva e redistributiva da União a que se referem os Arts. 75 e 76 da LDB tem por objetivo “corrigir distorções crônicas nos sistemas de ensino” (CARNEIRO, 1999, p. 165)<sup>13</sup>.

A vinculação legal dos recursos destinados à educação tem sido apontada como caminho para a descentralização no seu *gerenciamento*, assim, a vinculação garante a fonte do recurso e a descentralização combina a participação com a eficiência uma vez que a proximidade do órgão gestor com o órgão de controle e com o beneficiário pode trazer maior transparência e garantir maior participação. Os artigos 75 e 76 sugerem descentralização quando fazem repasses diretos às escolas<sup>14</sup> e uma forte tendência ao controle quando condicionam o recebimento dos recursos ao atendimento e ao esforço fiscal dos demais níveis da administração pública.

O Governo Federal, para dar continuidade à política educacional e ao que determina a Constituição Federal/88 (Art. 214) elaborou o Plano Nacional de

---

13 Carneiro explica que a ação supletiva é de cunho quantitativo (refere-se à dimensão de insuficiência de recursos) enquanto que a ação redistributiva é de cunho qualitativo porque se refere à dimensão de dissimetrias sociais. Ele salienta que o esforço do MEC é no sentido de respeitar os critérios de matrícula e "qualidade" para o oferecimento do aporte adicional de recursos. As dificuldades ficam por conta das prestações de contas já que as escolas, que recebem diretamente alguns dos recursos, não estão ainda organizadas adequadamente para as questões técnicas decorrentes de tais operações.

14 Programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Educação (PNE, 2001), o qual tem força de Lei por ter sido submetido à aprovação do Congresso Nacional, de modo que suas metas, objetivos e diretrizes deverão ser respeitados durante dez anos. Como o PNE foi aprovado em 2001, pela Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001 estará em vigor até 2011. Neste plano, importa salientar seu posicionamento positivo face ao FUNDEF, uma vez que ele estabelece, como uma diretriz, a gestão através de fundos e que o considera como o principal instrumento para equidade, uma de suas metas. Na questão do financiamento, a primeira diretriz do PNE se refere à vinculação constitucional de recursos e ele propõe que seja atingido o índice de 7% do PIB em gastos públicos com educação nos próximos anos.

Em um artigo da revista Educação, Rainho (2001) lamenta que, sob pressão de sua equipe econômica, o presidente FHC tenha vetado recursos que poderiam garantir a execução das metas do PNE, fazendo, também, o seguinte esclarecimento: “Plano Nacional de Educação determina metas ambiciosas para os próximos dez anos - não diz quem vai pagar a conta” (RAINHO, 2001, p. 34).

Neste ponto, anuncia-se uma discussão sobre continuidade, a qual está diretamente ligada à questão da matrícula no Ensino Fundamental cuja responsabilidade está sendo entregue, cada vez mais, para os municípios e, estes, já começam a se inquietar com a aproximação do ano 2006. Rodriguez (2001) faz um alerta à possibilidade de alteração da Lei nº. 9424/96, porque pode significar problemas para os municípios mais pobres e sem condições para sustentar a alta carga de matrículas no Ensino Fundamental, a qual se tornará inviável sem a complementação da União, garantida pelo FUNDEF.

No título seguinte, procede-se, particularmente, a descrição do objeto deste trabalho a partir da instituição e implementação em nível nacional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

### *1.2.1 Um Fundo para o Financiamento do Ensino Fundamental - o FUNDEF*

O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº. 9424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº. 2264, de junho de 1997, como um novo mecanismo de

redistribuição dos recursos financeiros destinados ao Ensino Fundamental e com um prazo de dez anos de vigência.

De acordo com esta legislação, o FUNDEF deve articular os três níveis de governo, incentivando a participação da sociedade na fiscalização de recursos e definindo prioridades para que sejam atingidos os objetivos de: promover a justiça social, promover uma política nacional de equidade e promover a efetiva descentralização, dando às redes estaduais e municipais de ensino condições de dispor de recursos proporcionais aos seus encargos. Além disso, tem o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação na medida em que há a preocupação em garantir “um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente” conforme o parágrafo 4º do Art. 60, da Constituição Federal, alterado pelo Art. 5º da Emenda Constitucional nº. 14/96 e, também, com a valorização do magistério público, conforme o *caput* deste mesmo artigo e o Art. 7º da referida Emenda.

Trata-se de um Fundo de natureza contábil<sup>15</sup> composto basicamente por recursos próprios dos Estados e Municípios, originários de fontes, já existentes, estabelecidas constitucionalmente, acrescidos de recursos complementares originários da União. As receitas que compõem o Fundo são formadas de 15% dos seguintes recursos compostos por:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei complementar nº. 87 – Lei Kandir);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI) exp.

Os recursos do Fundo são destinados ao Ensino Fundamental das redes públicas estadual e municipal, de acordo com o número de matrículas nessa etapa

---

15 Conta bancária especial, que só existe na prestação de contas. Esta conta é utilizada exclusivamente para depositar recursos financeiros para executar determinada finalidade. Tem o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso significa que seus recursos são repassados automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. Sobre este assunto Costa diz: “Sua existência se confirmará apenas nos registros dos computadores, máquinas de calcular, livros próprios e nas listagens oficiais. A gerência do Fundo não exige despesas extras com pessoal, prédios, máquinas ou equipamentos”. (COSTA, 1998, p. 43).

da Educação Básica, levantado mediante o Censo Escolar. O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em parceria com os Governos Estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras Municipais (Secretarias Municipais de Educação).

O valor estabelecido para cada Estado e para cada Município é calculado levando em consideração o montante de recursos que formam o Fundo no âmbito de cada Estado e, o número de alunos do Ensino Fundamental atendido pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com os dados do Censo Escolar do ano anterior. Este valor, conhecido como valor mínimo por aluno, é determinado nacionalmente, sendo diferenciado em cada Estado da Federação de acordo com a arrecadação. Nos locais em que o montante da arrecadação fiscal não atingir o valor mínimo por aluno estabelecido nacionalmente, este será complementado pela União conforme o artigo 6º da Lei nº. 9.424/96. Esta lei fixou o valor/aluno/ano, não diferenciado por séries, em R\$ 300,00 para o ano de 1997. Para 1998, foi fixado em R\$ 315,00 pelo Decreto Presidencial nº. 2.440, de 23 de dezembro de 1997 e, o Decreto nº. 2.935, de 11 de janeiro de 1999, fixou-o ainda em R\$ 315,00, para o ano de 1999. No exercício de 2000, pelo Decreto nº. 3.326, de 31 de dezembro de 1999, o valor mínimo passou a ser diferenciado entre os segmentos da 1ª a 4ª séries e da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular e da Educação Especial. O diferencial entre estes dois valores é de 5%, ou seja, o valor per capita/ano para os alunos de 5ª a 8ª séries e da Educação Especial é 5% superior ao valor da 1ª a 4ª séries nos Estados onde o total de recursos previstos para o FUNDEF, for superior ao montante garantido em Lei como valor aluno/ano mínimo (Art. 2º do Decreto nº 3.326). Dessa forma, fica fixado em R\$ 333,00 para os alunos de 1ª a 4ª séries, e em R\$ 349,65 para os alunos de 5ª a 8ª séries e os da Educação Especial.

De acordo com a Lei nº. 9.424/96, Art. 3º, os recursos do Fundo são creditados automaticamente em conta especial no Banco do Brasil a cada mês, em datas distintas, de acordo com a sua origem e destinam-se, exclusivamente, ao Ensino Fundamental Público. Quanto à utilização dos recursos, o Art. 7º da Lei nº. 9424/96 estabelece a destinação de um mínimo de 60% para o pagamento dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público e prevê, ainda, que no prazo de cinco anos, ou seja, até o ano de 2001, será permitida a utilização de parte desses recursos na capacitação de professores leigos, buscando habilitá-los.

Os 40% restantes do fundo serão direcionados para despesas diversas enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no Art. 70 da Lei Federal nº. 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases (LDB). São elas:

- remuneração e aperfeiçoamento dos demais profissionais da educação;
- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- uso e manutenção de bens vinculados ao ensino;
- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos do referido artigo;
- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Ainda, para evitar a utilização indevida, a LDB estabelece, em seu Art. 71, quais as despesas que não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino:

- pesquisa quando não vinculada às instituições;
- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desporto ou cultural;
- formação de quadros especiais para;
- programas suplementares (alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica bem como outras formas de assistência social);
- obras de infra-estrutura (ex.: calçamento de ruas, rede de esgoto, iluminação pública, etc.);
- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Para dar cumprimento ao que determina o inciso V, do Art. 206 da Constituição Federal/88, e dos Arts. 9º e 10 da Lei nº. 9.424/96, quanto à valorização do magistério, por meio da Resolução/CNE nº. 03, de 08 de outubro de 1997, foram

fixadas diretrizes nacionais para os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério (PCRM) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que prevêm orientações quanto ao ingresso na carreira profissional, a qualificação e a remuneração.

O Plano de Carreira do Magistério é um conjunto de normas estabelecidas por lei (estadual ou municipal) com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional (por categorias, níveis e classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração.

Na esfera municipal, esse Plano de Carreira e Remuneração deveria ser elaborado, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação e teria que ter a participação de representantes dos órgãos responsáveis pelas finanças, planejamento e administração, além de assessores jurídicos e especialistas no assunto. Além disso, para garantir que o processo seja democrático, no Manual de Orientação (2000), o Ministério da Educação (MEC) recomendou o constante debate com representantes da sociedade, como a câmara de Vereadores, Associação ou Sindicato de Professores, Associação de Pais e/ou Alunos e, onde houver, Conselho Municipal de Educação.

No final desse processo, é da competência do Prefeito Municipal enviar o projeto de Lei à Câmara de Vereadores, com uma mensagem justificando a sua necessidade e viabilidade. Após a aprovação na Câmara Municipal, o projeto deve ser enviado à sanção do Prefeito e transformado em lei municipal e, posteriormente, são definidos os procedimentos necessários para a implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal.

Foi estabelecido um prazo de seis meses a contar do início da vigência da Lei nº. 9.424/96, conforme seu Art. 9º, para que Estados e Municípios apresentassem um novo Plano de Carreira, plano este não regulamentado pelo Conselho Nacional de Educação, ocasionando projetos de lei que sugeriam prazos diferenciados, os quais não foram aprovados. No entanto, mesmo com prazos diferenciados para a elaboração dos Planos de Carreira, permanecia a obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios implantarem o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de forma que isto foi sendo cumprido de acordo com os interesses das unidades da federação. Este atraso na reorganização do PCCRM, justificou-se, em parte, pela elaboração das diretrizes deste Plano,

ocasionado, segundo Costa, (2000, p. 61), pelas divergências entre o MEC e o Conselho Nacional da Educação (CNE).

Para a elaboração do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, deveriam ser consideradas as seguintes exigências: abrangência de todos profissionais do magistério incluindo os docentes e os que oferecem apoio pedagógico à docência; estabelecimento de obrigatoriedade no ingresso da carreira do magistério mediante aprovação em concurso público de provas e títulos; observação dos níveis de titulação exigidos pela Lei nº. 9.394/96 para o exercício do magistério; previsão de gratificações e funções, cedências, jornada de trabalho e férias; estruturação de carreira de forma a prever uma evolução profissional, no sentido horizontal e vertical, implicando diferenciação de remunerações.

Além dos níveis de titulação, os critérios de evolução na carreira deveriam ser claros e objetivos, de acordo com os incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente, dedicação exclusiva, avaliação de desempenho, qualificação em instituições credenciadas, tempo de serviço e avaliações periódicas de conhecimentos.

Com a implantação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, seria efetivado o enquadramento dos docentes com a habilitação necessária ao exercício do magistério, no nível em que estivessem atuando. Os professores leigos integrariam um quadro em extinção durante cinco anos ou, devidamente habilitados, esses profissionais poderiam ingressar no referido quadro de carreira. Caso não estivessem habilitados, após este período, não poderiam exercer a docência, devendo então ser remanejados para aproveitamento em outras atividades, de acordo com suas condições e com as necessidades da administração pública ou quando for o caso, ser demitidos.

Além de estabelecer o PCCRM, a nova sistemática de redistribuição dos recursos do FUNDEF define a participação da sociedade na fiscalização da gestão dos recursos, por meio dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Estes conselhos, instituídos pelo Art. 4º da Lei nº. 9.424/96 como mecanismo de controle social com a incumbência de controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, além de supervisionar o Censo Escolar anual, são considerados, tanto pelo governo como pelos estudiosos do assunto (DAVIES, 1998 e 2000; MELCHIOR, 1997; VERHINE, 2000), como um dos aspectos mais inovadores da Lei.

No Conselho, de acordo com o parágrafo 1º do Art. 4º, da citada Lei, devem estar representados segmentos da sociedade civil e órgãos governamentais por cuja participação seus membros não perceberão nenhuma remuneração. Será constituído por um mínimo de membros: no nível Federal seis; nos Estados sete; no Distrito Federal cinco e nos Municípios quatro.

Em nível federal, a composição do Conselho deverá representar: o Poder Executivo Federal; o Conselho Nacional de Educação; o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (CONSED); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); os pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental.

A composição do Conselho, no âmbito estadual, será de representantes: do Poder Executivo Estadual; dos Poderes Executivos Municipais; do Conselho Estadual de Educação; dos pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental; da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); da seccional da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE); da delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto/MEC.

No Distrito Federal, a composição será de representantes: do Poder Executivo Estadual; do Conselho Estadual de Educação; dos pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental; da seccional da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE).

O Conselho, em âmbito municipal deverá compor-se de representantes: da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; dos professores e diretores das escolas públicas do Ensino Fundamental; dos pais de alunos; dos servidores das escolas públicas do Ensino Fundamental. Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) no cumprimento de suas atribuições legais, de acordo com o Manual de Orientação do MEC (2000), deve ter sua atenção dirigida às seguintes atividades básicas:

- informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEF, principalmente no tocante

- à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) designada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério;
- exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
  - reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEF, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extrato da conta do FUNDEF junto ao Banco do Brasil;
  - dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas (do Estado ou Município), que contenham informações relativas ao FUNDEF, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o Fundo;
  - exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações.

Apesar dessas responsabilidades, deve-se ressaltar que o Conselho não é o administrador dos recursos do FUNDEF. Ao CACS cabe acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo, seja com relação à despesa ou na aplicação de recursos. A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação que tem de aplicá-los em favor do Ensino Fundamental, na forma estabelecida pela Lei.

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundo ficarão, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. O Poder Executivo deverá elaborá-los e disponibilizá-los ao Conselho, entretanto, se isso não ocorrer, o Conselho deve formalizar a solicitação, respaldado no Art. 5º da Lei nº. 9.424/96.

Qualquer cidadão pode, também, ter acesso às informações sobre os depósitos dos recursos do FUNDEF nas contas específicas do Banco do Brasil, as

datas de repasse e outros assuntos relacionados ao Fundo. Essas informações estão disponibilizadas da seguinte forma (MANUAL DE ORIENTAÇÕES/MEC, 2000):

- o CACS (Estadual ou Municipal) e a Câmara de Vereadores ou Assembléia Legislativa recebem os extratos da conta do FUNDEF no Banco do Brasil, periódica e automaticamente ou sempre que solicitar;
- o Ministério Público (Federal ou Estadual), os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, também, podem solicitar os extratos junto ao Banco do Brasil, quando necessário;
- o acesso do público às previsões anuais da receita do Fundo, por Município, bem como às transferências realizadas, está garantido via Internet, na *home page*: <<http://www.mec.gov.br>>;
- o Congresso Nacional e os órgãos de Controle têm acesso via consulta à base de dados das Transferências Constitucionais existentes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Se, por algum motivo, o Governo não estiver cumprindo os dispositivos da Lei, os cidadãos interessados devem, inicialmente, procurar os membros do CACS do FUNDEF (municipal, estadual ou federal), a fim de se informar sobre a situação. Se necessário, devem solicitar ações junto ao governante responsável, no sentido de alertá-lo, formalmente, sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas e exigir as correções adequadas.

É importante ressaltar que o Governo Federal já dispõe de documentos que analisam a implantação do FUNDEF, em nível nacional. Entre estes, o Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF (1999), em cuja apresentação o ministro da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Paulo Renato de Souza, faz uma avaliação do esforço do Poder Público no sentido de ampliar o atendimento e elevar o padrão de ensino, reconhecendo significativas melhorias no perfil da Educação Básica no Brasil nas últimas décadas. Segundo o Ministro, ao iniciar-se o primeiro mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, prevalecia um quadro de acentuados déficits de cobertura e de acentuadas desigualdades nas condições de oferta do Ensino Fundamental, porque, apesar da Constituição de 1988 estabelecer um nível mínimo de gastos com a educação vinculado constitucionalmente para cada nível da administração pública, esta carta “não logrou promover o aumento de recursos aos níveis demandados pelo ensino

obrigatório, nem garantiu maior transparência e equidade no gasto público em educação”. (MEC, 1999).

De acordo com avaliação divulgada pelo MEC no referido documento, o FUNDEF cumpriu, já no primeiro ano de sua implementação, os objetivos estratégicos de justiça social, equidade, descentralização, melhoria da qualidade e valorização do magistério.

Este documento sobre o balanço do primeiro ano do FUNDEF concluiu que: pode-se afirmar que o balanço do primeiro ano de funcionamento do FUNDEF apresenta impactos extremamente significativos, que indicam o acerto e o alcance desta reforma. Os efeitos mais imediatos produzidos pela melhor distribuição dos recursos vinculados ao Ensino Fundamental evidenciaram-se tanto na elevação do nível salarial do magistério quanto no aumento de gastos em atividades de capacitação docente, transporte escolar, reforma e ampliação de escolas e aquisição de equipamento e material didático. Observa-se, portanto, que o FUNDEF criou um novo ambiente no sistema público de ensino. Como a Emenda Constitucional nº. 14 determina que esta reforma terá um prazo de vigência de 10 anos, estes resultados iniciais deverão ser ampliados e consolidados nos próximos anos, sinalizando um futuro próximo mais alentador para a Educação Básica do país. (MEC, 1999).

No entanto, a “Carta dos Técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas Sobre o FUNDEF” (1999), documento resultante de um encontro realizado entre representantes do MEC e dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, reconhece a elevada diversidade de interpretações e aplicações dos dispositivos que disciplinam o FUNDEF. Entre as questões analisadas devem ser salientadas aquelas relacionadas à utilização de 60% do Fundo e as limitações da atuação dos Conselheiros no acompanhamento e controle social do FUNDEF.

Este documento destaca, ainda, a previsibilidade de questões dessa natureza, porque dependem de desenho institucional que considere objetivos, normas e procedimentos claros dos agentes envolvidos, assim como mecanismos que controlem e incentivem os agentes implementadores, neste caso, os governos estaduais e municipais e a população alvo da política em questão. Reconhece o despreparo dos órgãos municipais de educação e da própria comunidade envolvida e aponta, ainda, a necessidade de maior detalhamento das despesas na prestação de contas, facilitando esse controle.

Nos documentos oficiais, ou seja, a “Carta dos Técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas Sobre o FUNDEF” (1999) e o “Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF” (1999), a discussão centra-se, pois, na solução dos problemas, relacionando-a, muito mais, à adaptação nas estratégias escolhidas do que à vontade política. As estratégias, neste caso, referem-se a: orientação aos CACS; adequação da fiscalização institucional; redistribuição de recursos entre Estados e Municípios; e aporte de recursos adicionais da União, apenas para regiões mais carentes.

Com o objetivo de orientar as ações dos Conselhos do FUNDEF o MEC elaborou e distribuiu Manuais de Orientação (1998) e o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM)<sup>16</sup> desenvolveu a Cartilha dos Conselhos do FUNDEF Conselho Municipal do FUNDEF: Organização e Funcionamento (1999).

Sobre a implantação do FUNDEF e seus principais impactos, identificou-se pontos comuns e pontos divergentes, nos meios acadêmicos. Arelaro (1999) analisando criticamente o "Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF", destaca pontos positivos e negativos deste financiamento e aponta propostas da UNDIME para superação de alguns embates. Entre os pontos negativos ressalta que:

[...] nenhum recurso financeiro novo seria acrescido aos já existentes nos estados e municípios, agravado pelo fato de o governo federal ter conseguido a artimanha de reduzir o seu percentual de investimento obrigatório no ensino fundamental, de 15% para 7,5% na própria proposta da Emenda Constitucional (Constituição Federal, Ato das Disposições Transitórias, Art. 60, par. 6º). (ARELARO, 1999, p. 28).

Outro ponto negativo foi o congelamento ou diminuição do atendimento na Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica. Segundo esta autora,

Se há redução ou extinção do atendimento, é fácil imaginar que a alternativa que vem sendo proposta pelos governos federal e estadual para a solução deste problema é a privatização ou a comunitarização das creches [...]. (ARELARO, 1999, p. 35).

---

16 O PRASEM é uma iniciativa do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) do Ministério da Educação, do UNICEF e do Banco Mundial, e tem como objetivo elevar a competência técnico-administrativa das secretarias municipais de educação, em resposta à crescente importância dos municípios no ensino fundamental. Constitui-se em um conjunto de materiais instrucionais tais como: Guia de Consulta; Marcos Legais; Cartilha dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Além disso, foi reduzido o atendimento em educação de jovens e adultos, a educação especial foi repassada quase automaticamente para os municípios e a remuneração média dos professores, estimada pelo Balanço MEC é muito pequena "[...] para um fundo que pretendia ser uma revolução na situação educacional, universalizando o atendimento e valorizando o magistério. [...] sem contar o achatamento salarial da categoria". (ARELARO, 1999, p. 35).

Como ponto positivo, a autora constata que o número de alunos do ensino fundamental aumentou entre 1997 e 1998, "[...] em torno de 1,8 milhão, cerca de 6%". [...] estímulo à criação de planos de cargo e carreira. (ARELARO, 1999, p. 29).

Em seu artigo: Impactos e Controle Social do FUNDEF: o Caso da Bahia, Verhine (2000) resume a discussão gerada, tanto dentro quanto fora da academia, classificando-a segundo a posição assumida por aqueles que defendem e aqueles que criticam alguns pontos do Fundo. Na análise do autor, alguns pontos são defendidos por : Callegari & Callegari, (1997); Castro, (1998); Melchior, (1997):

O FUNDEF torna o financiamento mais transparente, facilitando o controle social e permitindo maior autonomia da aplicação de recursos, com garantia de sua destinação exclusivamente para o ensino fundamental substitui a manipulação política pela racionalidade técnica na distribuição de recursos entre estados e municípios, ao tempo em que implementa uma política nacional redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais. Além disso, garante recursos suficientes para alcançar, em todas as regiões, um dispêndio por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino. (VERHINE, 2000, p. 03).

Melchior (1997), confirmando esta posição identificada por Verhine referindo-se às políticas internas relacionadas ao financiamento da educação no Brasil nos anos 1990, destaca como a maior inovação realizada com recursos públicos, o estabelecimento dos CACS nas três esferas de governo, com a função de acompanhar e controlar os recursos destinados para o Ensino Fundamental.

O que vai ser exposto a seguir talvez não seja inovação em relação às propostas anteriores, mas por outro lado, é a maior inovação já realizada com os recursos públicos: o estabelecimento de organismos, nas diferentes esferas públicas, para fazer o controle social dos recursos financeiros do Fundo. Teremos Conselhos nas esferas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que editarão normas próprias. (MELCHIOR, 1997, p. 71-72).

Por outro lado, os que criticam o Fundo, tais como: Davies (1998); Monlevade & Ferreira (1997); Pinto (1999) e Rodriguez (2001) Oliveira (2001) são severos ao apontar que a transparência ainda não está garantida, uma vez que a contabilidade, no setor público, ainda é difícil de ser compreendida e tem um acesso muito dificultado; que o patamar de despesa aluno/ano é insuficiente, que o Fundo só contempla o Ensino Fundamental regular, e, que seus procedimentos de distribuição acabam favorecendo os municípios mais ricos.

O artigo "O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios" de Davies (2000) constata as medidas que reduzem as verbas educacionais, evidenciando com isso, a incoerência do discurso do Governo Federal entre priorizar a universalização do Ensino Fundamental e a sua prática de reduzir indiretamente os recursos destinados ao financiamento do Ensino Fundamental, por meio da isenção de impostos de setores da economia privada. Exemplificando cita a Lei Kandir.

Ao comentar os principais impactos da implantação do FUNDEF, Pinto (1999) o faz a partir do contexto de sua criação e das alterações efetivadas na Constituição Federal de 1988, discute a questão dos recursos, entre elas o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) aplicado na educação e a sonegação de impostos que diminui o montante do recurso. Saliencia ainda que: "[...] o Fundo não traz recursos novos para a educação: o que ele faz é criar uma subvinculação para o Ensino Fundamental dos recursos já existentes". (PINTO, 1999, p. 90). Sua análise do FUNDEF indica aquilo que o autor chama de efeito "*Robin Hood*", ou seja, no âmbito de cada Estado acontece à transferência de recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, porque o critério de distribuição é "*per capita*", enquanto que a sua principal fonte, o ICMS, baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação de cada município.

Ainda, entre os que fazem a crítica ao FUNDEF vale citar Rodriguez (2001) que destaca:

- sobre a relação entre os níveis de ensino como no caso da retração da oferta da matrícula na Educação Infantil, a que o autor denomina fratura do sistema de Educação Básica.;
- sobre mobilidade das matrículas entre os níveis de governo, ou seja, matrículas da instância estadual que mudam para a instância municipal, o autor afirma ter se formado um quadro de descentralização acelerada,

cujos números sugerem um forte impacto sobre os sistemas municipais receptores, que na maioria dos casos não se encontram aparelhados nem administrativamente, nem pedagogicamente. Ele diz que:

O efeito FUNDEF, que explica em parte este movimento, é que ele representa dinheiro novo nos cofres das prefeituras, muitas delas em situação tão precária que quaisquer recursos representam uma vantagem imediata. Mesmo que depois o projeto não seja sustentável para seus sucessores. Ou seja, existe a possibilidade de que, ante uma alteração das leis atuais de distribuição de recursos do FUNDEF, muitas matrículas que foram atribuídas, sem nenhum planejamento, aos municípios não possam ser sustentadas pelo poder municipal. (RODRIGUEZ, 2001, p. 49).

A essa descentralização de matrículas, feita sem planejamento, Rodriguez (2001) denomina “descentralização selvagem” e este impacto destacado pelo autor traz à discussão a questão levantada quanto à descontinuidade das políticas por Vieira (2000, p. 35) “é impossível ignorar que a descontinuidade na condução das políticas educacionais persiste no centro das dificuldades do planejamento da educação”<sup>17</sup>. Esta questão enfocada pelos autores sobre a importância do planejamento, torna-se mais complexa quando se trata do financiamento da educação.

Por último, Rodriguez (2001) salienta o impacto sobre as relações entre diferentes níveis de governo, afirmando que num país de profundas desigualdades regionais, como o Brasil, o papel da União de redistribuir recursos entre os parceiros federados é histórico e está presente na Constituição da República Federativa, mas que o Governo Federal tem realizado várias manobras para burlar esta responsabilidade, entre elas, a Emenda Constitucional nº. 14/96 que constituiu a base para a implantação do FUNDEF.

Kolinski (1999), concorda que o governo central deva desenvolver políticas deliberadas, com regras que equilibrem o pacto federativo e que contenham mecanismos de controle mas, também, chama atenção para o “fator ambiental”, referindo-se à importância do contexto na implementação das políticas, sejam estes fatores ligados ao desenvolvimento sócio-econômico ou da cultura política dos municípios em questão.

---

17 Nada garante que uma experiência bem sucedida no campo educacional seja em qual for a esfera do Poder Público, venha prosseguir na gestão subsequente e este, sem sombra de dúvida, é um dos maiores desafios à constituição de um sistema educacional de boa qualidade em todo o Brasil.

Reafirmando a importância do contexto em que o FUNDEF está inserido, também, Verhine (2000) no artigo citado, afirmou o seguinte:

[...] observa-se que as orientações e mecanismos têm encontrado resistências e obstáculos em características sócio culturais e em práticas políticas que ainda persistem na maioria dos municípios brasileiros. [...] fraudes, desvios e má utilização dos recursos do FUNDEF; há problemas com a valorização do magistério e as práticas orientadas para neutralizar os mecanismos estabelecidos de controle e de participação<sup>18</sup>. Em 1998, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social exigidos pelo programa haviam sido criados em 80% dos municípios brasileiros. A maior parte deles, contudo é manipulada pelos prefeitos ou por seus secretários de educação, nomeando funcionários, parentes ou amigos para compô-los, não orientando os participantes sobre a natureza das suas responsabilidades, sonegando as informações necessárias ou deixando de convocar reuniões.

Ao alertar para estas questões Verhine valoriza a composição dos CACS, considerando que não basta que sejam criados nos municípios, é preciso que sejam orientados e que consigam agir com independência, para que possam agir com isenção no controle e acompanhamento dos recursos financeiros.

Com essas considerações dá-se por concluída a descrição do FUNDEF, bem como a forma como foi implementado e analisado no país, enquanto importante elemento no redimensionamento da política de financiamento da educação.

---

18 Dossiê encaminhado pela Associação de Professores Licenciados da Bahia (APLB), à Procuradoria Geral da República denunciou 100 prefeituras por problemas como a compra de veículos para o gabinete do prefeito e o pagamento de despesas alheias à educação (como o salário de telefonistas, subdelegado, auxiliares de escritório ou do conjunto do funcionalismo), [...] fraudes na declaração de matrículas [...] (APLB, 1999 e A TARDE, 18/3 de 1999 e 21/5 de 1999).

## **CAPÍTULO II**

### **O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ/MS: DIMENSÕES EDUCACIONAL E POLÍTICA**

Este capítulo trata da apresentação das ações educacionais concretas e locais, mostrando como o município foi elaborando seu processo de adequação face às novas responsabilidades e, mais do que isso, até que ponto a política de descentralização é uma realidade. Neste sentido, fez-se a análise dos dados coletados sobre o município de Ponta Porã, identificando os principais impactos do FUNDEF no âmbito municipal concentrando-se esforços, principalmente, nas seguintes dimensões: a) educacional, por meio dos indicadores oferta e distribuição de matrículas no Ensino Fundamental e formação, carreira e remuneração do magistério; b) política, mediante a análise da atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Retomou-se, ainda, o diálogo com estudiosos cujas publicações enriqueceram a pesquisa, facilitaram a comparação entre os dispositivos legais e subsidiaram a análise dos documentos.

Os documentos pesquisados foram: textos legais, ofícios, mensagem, contracheques, processo e atas. Entre estas últimas destacam-se as que registraram as reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (17 de dezembro de 1997 a 27 de junho de 2000) com o registro das reuniões do CACS municipal; atas do Sindicato de Professores (SINTED) com o registro das discussões sobre o FUNDEF levadas a efeito pela categoria profissional (14 de maio de 1998 a 25 de outubro de 2000) e, também, uma ata da Secretaria municipal de Educação, realizada em 15 de agosto de 1997, a qual registrou reunião para escolha do representante do segmento dos pais de alunos na composição do CACS.

Neste estudo, foram realizadas entrevistas com seis, de um total de oito, membros que fizeram parte do CACS no período, dos quais: quatro concederam entrevista gravada e dois preferiram registrar as respostas por escrito. Apenas um

dos membros não pôde ser localizado e outro preferiu não ser entrevistado por ter participado do conselho por um período muito reduzido. Além destes, foi feita entrevista com o presidente do Sindicato de Trabalhadores em Educação (gestão 2000 -2003). As entrevistas realizadas com base em roteiros de perguntas semi-estruturadas, identificadas pelos números de 01 a 06, com membros do Conselho, foram entregues prontas e/ou foram gravadas e transcritas. Todas foram autorizadas pelos entrevistados, para utilização nesta pesquisa.

Optou-se pela inclusão do presidente do SINTED tendo em vista que, pelo cargo que ocupa, este está em constante contato com professores e demais funcionários das escolas municipais, podendo fornecer esclarecimentos quanto à posição destes segmentos em relação ao FUNDEF.

Inicialmente, procedeu-se um levantamento histórico do município *locus* do estudo. Dos dados e informações compilados, elaborou-se o registro que se sistematiza a seguir.

## **2.1 Perfil do Município: características sócio econômicas, demográficas e educacionais**

O Município de Ponta Porã, criado pela Lei nº. 617, de 18/07/1912, teve início como povoação denominada Punta Porã, local preferido pelos carreteiros que faziam transporte de erva-mate. Suas origens estão ligadas a chegada, em 1892 da guarnição da Colônia Militar de Dourados, cuja finalidade era proteger os carreteiros dos “Quatrerros”<sup>19</sup> paraguaios. Segundo Sellamari (JORNAL DA PRAÇA, 17/18 de julho de 1996):

Tomando como parâmetro para o povoamento destas paragens, o final da guerra da “Tríplice Aliança”, deparamos com várias correntes migratórias, sendo a mais forte e marcante, a dos rio-grandenses que aqui chegaram na última década do século passado, expulsos de sua terra natal pelo terrorismo de uma revolução sem precedentes, onde um ponto de vista era um motivo para matar o próprio irmão.

Esses brasileiros gaúchos aqui chegando, depararam com grande número de paraguaios que labutavam como peões ervateiros empregados da grande Cia Mate Laranjeira.

Por outro lado, muitos argentinos que viviam no Rio Grande do Sul e descendentes desses viveram na grande migração de 1893 a 1905, no pós-guerra, também como ex-combatentes, alguns, outros como integrantes do

---

19 Assaltantes de estrada paraguaios que atuavam na época.

exército, designados pelos seus superiores, aqui chegaram em função de guarnição da fronteira, vindos do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Acrescenta-se a todos esses, o índio nativo e o negro, este no pós-guerra, ganhara do governo Imperial a liberdade e algumas regalias, fixando suas posses por estas terras, graças aos serviços prestados junto às frentes de combates contra o Paraguai.

A miscigenação é, portanto, a maior característica de formação do homem fronteiriço.

A população compõe-se, pois, de uma mistura de procedências com predominância de migrantes gaúchos, paranaenses, paulistas e nordestinos, tendo forte influência da cultura paraguaia e gaúcha.

Antigo território federal, localizado na fronteira com o Paraguai, ao lado da cidade de Pedro Juan Caballero, capital do departamento de Amambay, o município limita-se ao norte com Antônio João, Bela Vista e Guia Lopes da Laguna; ao sul com Aral Moreira e Laguna Caarapã; a leste com Dourados e Maracajú; e a oeste com a República do Paraguai. Estando a 335 km da capital, Campo Grande, Ponta Porã é um município de médio porte do Estado do MS.

O território de Ponta Porã corresponde a uma área de 5.359,30 km<sup>2</sup> e, de acordo com os dados do IBGE, em 2000 a população era de 60.916 habitantes, portanto com densidade demográfica de 8,29 hab./km<sup>2</sup>.

As atividades econômicas estão assentadas, principalmente, no setor agropecuário praticado extensivamente, o que resulta em uma distribuição de terras do tipo latifundiário, com algumas exceções. Recentemente, o município tem sido alvo de assentamentos rurais<sup>20</sup>. Apoiando-se, fundamentalmente, na agricultura em que se destaca o cultivo da soja, milho, trigo, feijão, arroz, sorgo e algodão e também na pecuária, principalmente, o rebanho bovino, que além de gado de corte, conta com animais de alta linhagem. Ponta Porã produz eqüinos da raça Árabe, Inglês e Quarto de Milha.

Os últimos dados levantados pelo IBGE (1999), indicam 1.142 empresas comerciais, industriais e prestadoras de serviços, sendo pouco expressivo o setor industrial de médio porte, predominando as pequenas indústrias do tipo: olaria, serralheria, laticínios, madeireira e erva-mate.

Os estabelecimentos de ensino estão distribuídos da seguinte forma: 17 Escolas Municipais Urbanas e oito Escolas Municipais Rurais de Ensino

---

20 Existem atualmente em Ponta Porã cinco assentamentos rurais: Corona (junho de 1997 com 58 famílias, uma escola); Boa Vista (janeiro de 2000 com 70 famílias, uma escola); Dorcelina Folador (julho de 2001 com 270 famílias, uma escola); Nova Era (julho de 2001 com 97 famílias, uma escola); e Fazenda Itamarati (maio de 2002 com 1.145 famílias, duas escolas). (INCRA, Dourados, 2002).

Fundamental; nove Escolas Estaduais Urbanas e duas Escolas Estaduais Rurais. Destas, sete oferecem Ensino Fundamental e Médio e, duas somente o Ensino Fundamental. Nenhuma das Escolas Estaduais oferece Educação Infantil; 11 Escolas Particulares, sendo que deste total quatro oferecem Ensino Médio, duas oferecem apenas idiomas estrangeiros e nove oferecem Ensino Fundamental e Educação Infantil. O ensino superior é oferecido por três instituições particulares e uma instituição pública (Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul).

A pesquisa desenvolvida junto à Secretaria Municipal de Educação revelou que, antes da criação do FUNDEF, o município já iniciara um processo de municipalização como parte de um programa estadual, o qual tratou da municipalização do Ensino Fundamental, denominado: “Descentralização e Fortalecimento do Ensino de Primeiro Grau”, implementado a partir de 1992<sup>21</sup>. Tal Programa justificava-se, conforme a Secretaria de Estado de Educação, pelo cumprimento à Constituição Federal de 1988 que, “estabelece claramente as responsabilidades quanto aos graus de ensino, cabendo ao Município o compromisso fundamental com o 1º Grau e ao Estado o compromisso com a oferta de 1º e 2º Graus”<sup>22</sup>.

Esse Programa foi autorizado pela Lei Estadual nº. 1.331, de 11 de dezembro de 1992 e implementado em Ponta Porã em 1993, ocasião em que foi incorporada à Rede Municipal, a recém criada, Escola Estadual de Pré-Escolar, 1º e 2º Graus “Deputado Fernando Cláudio Capiberibe Saldanha”<sup>23</sup>. Posteriormente, foram municipalizadas as Escolas Estaduais de 1º Grau Ramiro Noronha, pelo Decreto nº. 3.703, de 15 de março de 1994; e, a Escola Estadual de 1º Grau de Sanga Puitã, pelo Decreto nº. 3.764, de 15 de agosto de 1994. Ambas incorporadas à Rede Municipal recebendo, respectivamente, a denominação Escola Municipal de 1º Grau Ramiro Noronha e Escola Municipal de 1º Grau “Pedro Afonso Pereira Goldoni”. A primeira foi “devolvida” ao Estado, em 1995, a segunda permanece até hoje na Rede Municipal, tendo a terceira retornado para a Rede Estadual, pelo

---

21 Este programa apresentava como justificativa o respeito à Constituição Federal de 1988 a qual “estabelece claramente as responsabilidades quanto aos graus de ensino, cabendo ao Município compromisso fundamental com o 1º grau e ao Estado o compromisso com a oferta de 1º e 2º Graus”. (MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. Uma proposta de Educação para o Mato Grosso do Sul - Relatório Final, 1991-1994, p. 15).

22 MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. Uma Proposta de Educação para MS – Relatório Final, 1991-1994, p. 15. Sobre este Programa leia-se a Tese de Doutorado: Políticas Públicas de Educação: O Financiamento da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994) FERNANDES, 2001.

23 Decreto de criação nº. 6.892, 1º de dezembro de 1992. Termo Administrativo de cessão firmado em 22 de abril de 1993.

Decreto nº. 9.842, em 09 de março de 2000. Segundo a justificativa registrada no texto do Ofício nº 012/GAB/00, de 26 de janeiro de 2000, o Município propunha o retorno desta última para a Rede Estadual, "para não prejudicar os professores da Rede Estadual" lotados na escola e residentes no distrito de Sanga Puitã, onde está localizada esta unidade escolar.

Um aspecto a ser destacado no estudo deste município é a localização na linha de fronteira com o Paraguai, denominada "fronteira seca"<sup>24</sup>, de forma que há uma espécie de continuidade entre o município de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (município paraguaio) - apenas uma avenida separa os dois países. Uma observação um pouco mais cuidadosa, nas escolas, poderá indicar que uma parcela da população escolar de Ponta Porã constitui-se de brasileiros residentes no Paraguai (pelo custo de vida mais barato ou até por relações familiares estabelecidas ao longo do tempo), portanto, não constam nos dados populacionais do município brasileiro, mas, certamente, são matrículas levantadas no Censo Escolar, o que significa um número maior de matrículas no Ensino Fundamental e, conseqüentemente, maiores recursos para o FUNDEF municipal. É interessante acrescentar que o movimento contrário – crianças paraguaias morando no Brasil e estudando no Paraguai, é muito raro.

## **2.2 A implantação do FUNDEF no Município de Ponta Porã/MS**

Por determinação da Constituição Federal de 1988, da Emenda Constitucional nº. 14/96, da Lei 9394/96 e da Lei que regulamentou FUNDEF (nº. 9.424/96) todos os Estados e Municípios brasileiros deveriam submeter-se a um processo de adequação organizacional tendo em vista as reformas educacionais propostas.

O FUNDEF foi implantado no município de Ponta Porã, durante a administração do Prefeito Carlos Furtado Fróes (PMDB), cujo mandato se encerrou ao final do ano 2000. No período entre 1998 e 2000 desta administração, responderam pela Secretaria Municipal de Educação, sucessivamente: a professora

---

24 Fronteira seca é a expressão utilizada para indicar que não há rio separando os dois países: Brasil e Paraguai.

Dulce Silveira Manosso, o professor Adir Teixeira de Oliveira e o professor João Antônio da Silva Barbosa.

Ao descrever a implementação do FUNDEF no município de Ponta Porã, procurou-se ilustrar como o município recebeu, entendeu e agiu face ao reordenamento do financiamento do Ensino Fundamental, o qual foi implantado sem muita discussão prévia. As providências acima referidas incluíram a promulgação da Lei nº. 3.055, de 26 de junho de 1997 que criou o Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF (CACCS) e da Lei nº. 3.075, de 27 de novembro de 1997 que criou o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUMDEF)<sup>25</sup>. Portanto, o órgão controlador foi instituído antes da instituição do próprio Fundo em nível municipal.

A Lei Orgânica Municipal (LOM) de Ponta Porã, de 1990, revisada em 1998, trata da educação do Capítulo II, artigos 179 a 182, (Seção I, do Título IV) e estabelece no Art. 180 que as prioridades educacionais residirão no Ensino Fundamental e no Pré-escolar e será promovida com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

É importante salientar que o Art. 181 desta Lei determina a aplicação anual na manutenção e desenvolvimento do ensino nunca menos de **trinta por cento** da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Este percentual continua sendo mantido em Lei.

Entre as providências do Município, destaca-se o cumprimento ao que determina o inciso V do Art. 206 da CF/88 e dos Arts. 9º e 10 da Lei nº. 9.424/96, por meio da Lei Complementar Municipal nº. 003/2000, de 24 de março de 2000 que dispõe sobre a reorganização do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Grupo do Magistério (PCCRM) do Quadro Permanente do Município de Ponta Porã. Observou-se que, também por razões de ordem local, houve atraso no cumprimento do artigo 9º da Lei nº. 9.424/96. Entre elas destacam-se: em primeiro lugar - elaboração de uma proposta pela equipe mista, constituída por técnicos da Secretaria Municipal de Educação e membros do Sindicato de Trabalhadores em Educação; em segundo - discussão com a categoria magistério, feita via sindicato<sup>26</sup>;

---

25 FUMDEF foi à sigla utilizada, em Ponta Porã, para referir-se ao Fundo Municipal.

26 Conforme registro nas Atas do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, nº. 472 de 17 de dezembro de 1999; nº. 473 de 10 de março de 2000; nº. 474 de 02 de junho de 2000.

em terceiro - revisão da assessoria jurídica da Prefeitura Municipal; e em quarto - tempo para aprovação do Legislativo Municipal.

Quanto ao segundo ponto, é importante registrar que tendo sido debatido pelos docentes e elaborado com a participação de representantes do Sindicato de Professores, quando o projeto de lei foi encaminhado à Câmara de Vereadores para votação, uma representação de professores solicitou ao Secretário de Educação que o plano fosse retirado, imediatamente, do Legislativo, uma vez que a categoria não concordava com parte da proposta encaminhada, ou seja - a retirada da Regência de Classe, que é uma espécie de gratificação para os docentes em efetiva regência (preferiam continuar a ter a regência de classes do que ter o salário base aumentado). Cabe esclarecer que sobre a regência de classe não incidem descontos, e este talvez tenha sido o raciocínio da categoria, de forma que havendo desconto menor, haveria maior ganho em termos de salário. Por outra, os professores poderiam estar acreditando que a proposta de salário base, apresentada pela administração municipal, não seria alterada, de forma que o acréscimo seria sobre aquele salário, o que, de fato, não aconteceu porque ao conceder a regência, o setor financeiro refez todos os cálculos e diminuiu o salário base. Portanto a regência foi concedida em detrimento do salário base. Na verdade, a longo prazo, caracterizou perda salarial uma vez que todos os adicionais são concedidos tendo como referência o salário base e, ainda, que, sendo a regência considerada uma gratificação, sobre ela não incidem os percentuais calculados para os adicionais como, por exemplo, o adicional por tempo de serviço. Sem contar que, pelo fato de ser gratificação, a regência não é estável, estando sujeita a outras interpretações. Este fato se reveste de importância porque demonstra o grau de entendimento do professor, quanto à forma como age o poder público em relação aos direitos do servidor e quanto à importância de sua participação esclarecida e responsável nas ações do seu sindicato. Esta descrição revela certo despreparo técnico do docente para este patamar de discussões, e/ou que este não confia na atuação de seu sindicato.

### **2.3 A Matrícula na Educação Básica no Município de Ponta Porã**

Para análise do Ensino Fundamental no Município de Ponta Porã foram utilizados os dados educacionais do período de 1996 a 2000 e as informações das

entrevistas de membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e documentos (convênios e correspondências) referentes a essa etapa de ensino.

Os dados estatísticos que compõem o quadro da educação pública do Município de Ponta Porã, tanto no Ensino Fundamental, quanto na Educação Infantil, quando relacionados à Rede Estadual interessam, principalmente, à análise comparativa do volume e do movimento de matrículas entre a Rede Estadual e a Rede Municipal fornecendo elementos para compreensão do primeiro indicador da dimensão educacional selecionada para este trabalho. Apresentados em tabelas/gráficos estes dados retratam o período de 1996 a 2000.

**TABELA 1 - Educação Básica: Escolas por Dependência Administrativa  
Ponta Porã - 1996 - 2000**

Ano	Total Geral	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1996	56	9	16,1	39	69,6	8	14,3
1997	63	9	14,3	45	71,4	9	14,3
1998	42	9	21,4	23	54,8	10	23,8
1999	42	9	21,4	23	54,8	10	23,8
2000	42	10	23,8	22	52,4	10	23,8

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP

A Tabela 1 inclui dados referentes à Rede Particular com o objetivo de demonstrar a totalidade da oferta escolar no município, observando-se que a Rede Municipal, durante todo o período, representou mais de 50% na oferta de escolas e que há um equilíbrio entre a Rede Estadual e a Rede Particular.

Esta tabela pode ser melhor compreendida, quando se faz a leitura conjunta com a tabela 1.1 elaborada a partir da primeira:

**TABELA 1.1 - Educação Básica: Escolas da Rede Pública  
Ponta Porã - 1996-2000**

Ano	Total Geral	Estadual	%	Municipal	%
1996	48	nove	18,75	39	81,25
1997	54	nove	16,66	45	83,34
1998	32	nove	28,12	23	71,88
1999	32	nove	28,12	23	71,88
2000	32	10	31,25	22	68,75

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

OBS. Os dados referentes à Rede Particular tem apenas a função de demonstrar a totalidade da oferta escolar no município.

A análise da Tabela 1.1 em que a referência é apenas a Rede Pública, mostra que, mesmo com as alterações registradas durante o período estudado, a Rede Municipal foi sempre responsável pela maior oferta de escolas na Rede Pública de Ponta Porã. Os dados registram, no entanto que, em 1998 houve um acréscimo no percentual da Rede Estadual o qual representa 28,12% das escolas e uma redução percentual na Rede Municipal para 71,88%, em função da nucleação<sup>27</sup> de escolas nesta última Rede. No ano 2000, houve um aumento do número de escolas da Rede Estadual como resultado da devolução do Município para o Estado da Escola Municipal Pedro Afonso Pereira Goldoni (EMPAPG), municipalizada em 1994. Como se pode observar, a alternância das administrações nos governos estadual e municipal e a criação do FUNDEF, interferiram nos compromissos assumidos entre a instância municipal e estadual por meio do Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º grau da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul.

**TABELA 2 - Educação Básica: Matrícula na Rede Pública  
por Localização - Ponta Porã - 1996-2000**

<b>Ano</b>	<b>Total Geral</b>	<b>Zona Urbana</b>		<b>Zona Rural</b>	
1996	18.252	16.984	93,1	1.268	6,9
1997	18.827	17.809	94,6	1.081	5,4
1998	19.931	18.916	94,9	1.015	5,1
1999	19.858	18.716	94,2	1.142	5,8
2000	19.830	18.472	93,2	1.358	6,8

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

Na tabela 2, os dados da Rede Estadual incluem a Educação Infantil, até 1997, além do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, enquanto que os da Rede Municipal não incluem o Ensino Médio, que não é oferecido por esta rede, concentrando-se no atendimento do Ensino Fundamental e Educação Infantil.

<sup>27</sup> Nucleação é a expressão utilizada para designar a reunião de diversas pequenas escolas numa escola maior, situada em local estratégico. No caso de Ponta Porã, o objetivo era reduzir o número de salas isoladas, multisseriadas, no meio rural, e oferecer as séries finais do Ensino Fundamental para

Observa-se que as matrículas na zona rural são inferiores às da zona urbana. As características latifundiárias na atividade pecuária e agrícola do Município, com baixa densidade demográfica, tornam a população rarefeita ocasionando pulverização de escolas de pequeno porte e oferta limitada de matrículas nas séries finais do Ensino Fundamental.

**TABELA 2.1 - Educação Básica: Matrícula por Localização (Rural /Urbana) e por Rede (Estadual e Municipal) - Ponta Porã - 1996-2000**

Ano	Total Geral	Zona Urbana				Zona Rural			
		Estadual	%	Municipal	%	Estadual	%	Municipal	%
1996	18.252	10.919	64,3	6.065	35,7	720	56,8	548	43,2
1997	18.827	10.535	59,2	7.274	40,8	433	42,5	585	57,5
1998	19.931	10.325	54,6	8.591	45,41	461	45,4	554	54,6
1999	19.858	10.554	56,4	8.162	43,6	496	43,4	646	56,6
2000	19.830	11.408	61,8	7.064	38,2	474	34,9	884	65,1

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

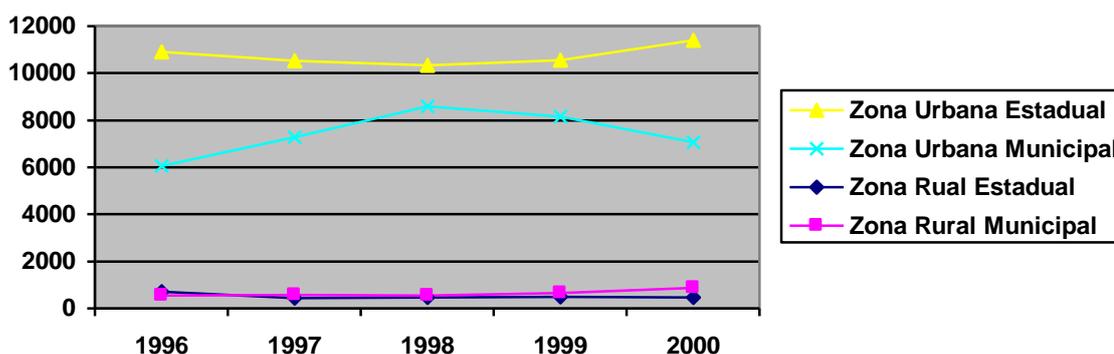
Na Rede Estadual (tabela 2.1), zona urbana, entre 1996 e 1997, o número de matrículas diminuiu em 384 e, entre 1997 e 1998, em 210, ou seja, no período de 1996 a 1998, houve diminuição de 594 matrículas. No período de 1998 a 2000, houve um crescimento de 1083 matrículas, sendo que, entre 1999 e 2000, apresentou maior crescimento, ou seja, 854 matrículas. Desta forma, a Rede Estadual, que representava 64% em 1996, 54,6% em 1998 passou a representar 61,8% em 2000.

Na Rede Municipal urbana, entre 1996 e 1997, houve um crescimento de 1209 matrículas e, entre 1997 e 1998, de 1317 matrículas, ou seja, no período de 1996 a 1998 houve um aumento de 2.526 matrículas nesta rede. Os dados (tabela 2.1) indicam que a matrícula da Rede Municipal, na zona urbana, apresentava crescimento expressivo antes do FUNDEF, no entanto, no período de 1998 a 2000, houve um decréscimo de 1197 matrículas. Sendo que entre 1999 e 2000 apresentou o maior decréscimo de matrículas (1098). Este decréscimo foi resultante da devolução, à rede estadual, da E. M. PAPG, escola que fora municipalizado em 1994, cujo total de matrículas era de 997. Desta forma, a Rede Municipal que representava 35,7% em 1996, 45,41% em 1998 passou a representar 38,2% em 2000.

Em 1998, ano da implantação do FUNDEF, o aumento de matrículas na Rede Municipal Urbana é decorrência da política adotada pela SEME, por meio do recurso do FUNDEF que viabilizou o transporte escolar da zona rural para a zona urbana de forma que alunos, das séries finais do Ensino Fundamental de diversas escolas rurais, foram matriculados em uma escola urbana. Isto justifica também o pequeno decréscimo na matrícula da zona rural. No entanto, a partir de 1999, houve uma tendência de crescimento na matrícula na zona rural, porque houve ampliação física de duas escolas rurais<sup>28</sup> o que, com a implementação do transporte escolar, viabilizou a política de nucleação, também, na zona rural. Sendo assim, a Rede Municipal, que representava 43,2% em 1996, 54,6% em 1998 passou a representar 65,1% em 2000.

Em que pese o número maior de escolas municipais (tabela 1), os dados da tabela 2.1 demonstram que, em todo o período pesquisado, o volume de matrículas na zona urbana sempre foi maior na Rede Estadual do que na Municipal, enquanto que na zona rural, o volume de matrículas em 1996 é maior na Rede Estadual, mas a partir de 1997, foi o Município que apresentou o maior número de matrículas.

**GRÁFICO 1 - Educação Básica: Evolução da Matrícula por Localização e Dependência Administrativa - Ponta Porã - 1996 – 2000**



O gráfico 1 demonstra que a matrícula na zona rural, tem sido uniforme, nas duas redes, apresentando pequeno crescimento no período pesquisado, na Rede Municipal e, diminuindo na Rede Estadual. Comparando com os números registrados nas tabelas 1; 2; 2.1 e 2.2, percebe-se que o movimento, para mais, coincide com a nucleação de escolas na zona rural, a implantação das séries finais do Ensino Fundamental e o incremento do transporte escolar com o recurso do

<sup>28</sup> Escola Municipal Graça de Deus e Escola Municipal Osvaldo de Almeida Matos.

FUNDEF e, também, a ampliação efetuada nas escolas polo, na zona rural do Município, com recurso próprio e do FUNDEF.

Neste gráfico, visualiza-se o movimento de matrículas, entre as Redes Municipal e Estadual urbana, observando-se que, a Rede Estadual decresceu, no período anterior à implantação do FUNDEF, mas que iniciou um processo de crescimento em 1999 o qual se estendeu até 2000, enquanto que a Rede Municipal, que vinha crescendo desde 1997, vai atingir o máximo de crescimento no ano de 1998, ano de implantação do FUNDEF, mas diminuiu a matrícula entre os anos de 1999 e 2000. O gráfico permite a comparação visual da matrícula entre as duas redes, reforçando a informação de que houve um movimento pendular, quando cresceu a matrícula de uma das instâncias administrativas, decresceu a outra. Por exemplo: o crescimento da Rede Estadual, em 2000, aconteceu em detrimento da Rede Municipal. Observa-se que, a partir do ano de 1998, não houve alteração significativa no total geral da matrícula, o que parece indicar que interessava a ambas as redes o aumento de matrículas no Ensino Fundamental, fornecendo elementos para responder à suposição de que, de fato, houve concorrência entre as duas redes com a implantação do FUNDEF.

Segundo Oliveira (1999):

A modalidade municipalizadora, no caso brasileiro, compreende três possibilidades: o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, 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 (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação atualmente em vigor. (OLIVEIRA, 1999, p. 16-17).

Dessas possibilidades desenvolveu-se entre Ponta Porã e o Estado do MS uma forma híbrida, com características específicas da segunda possibilidade descrita pelo autor acrescida de alguns aspectos da terceira, tais como transporte escolar e funcionários postos à disposição das escolas estaduais em troca de professores estaduais cedidos para a Rede Municipal, nas escolas que foram municipalizadas e, também, para o exercício de funções administrativas e pedagógicas no órgão central da Secretaria Municipal de Educação.

A análise do processo de municipalização em Ponta Porã, embora iniciado em 1992, mostra que até 1998, este ente federativo não desenvolvera ainda, em

quantidade suficiente, ações que visassem à ampliação efetiva de oferta de matrículas através da construção e ampliação de escolas e de aquisição de equipamentos escolares. Sobre este assunto, o entrevistado nº. 04, membro do Conselho, diz que, nos últimos anos, se o Município pouco fizera, também as ações do Estado deixavam a desejar:

[...] Na época, para atender à necessidade de abrir mais vagas na rede municipal, foi feita uma parceria entre a SEME e o Banco do Brasil que tinha como título 'Nenhuma criança fora da sala de aula'. Este foi o primeiro fato marcante dessa ampliação de vagas na Rede Municipal. O segundo foi que de 1992 ou 1995 até hoje, o Governo do Estado não construiu nenhuma sala de aula em Ponta Porã. A ampliação de salas de aula em Ponta Porã aconteceu somente nas escolas da Rede Municipal. (ENTREVISTADO nº. 04/2003).

Entende-se que, apesar do programa "Toda criança na escola"<sup>29</sup>, da Emenda Constitucional nº. 14/96 e da Lei nº. 9394/96 (LDB), o esforço do Município para a realização de tais ações só foi efetivado com a implantação do FUNDEF, obrigatória a partir de 1998. O entrevistado nº. 01 relata que no município de Ponta Porã as ações desencadeadas para efetivação do FUNDEF iniciaram pelo levantamento de matrículas em novembro de 1997. Assim, afirma em seu depoimento:

[...] onde houve pedido de abertura de salas foram atendidos. Na matrícula de novembro e dezembro de 97 para o ano letivo de 98, já sabíamos que tinha que haver muito aluno na escola e que cada aluno significava dinheiro à vista. Cada aluno significava R\$25,00, que seria mensal, portanto R\$300,00 anual por aluno. (ENTREVISTADO Nº. 01/2002).

Portanto, em 1998 é que se iniciou os preparativos para que se efetivassem as condições objetivas e subjetivas da municipalização do Ensino Fundamental com a implementação do FUNDEF. Dessa forma, o início de 1998 foi tumultuado porque foi necessário improvisar para acolher a demanda, conforme relata, ainda, o entrevistado nº. 01:

[...] foram abertas salas de aula em associações, salões de igrejas. Em fevereiro foi conveniado o prédio da Universidade Estadual do Mato Grosso

---

29 Programa criado pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1997), que mobilizou toda a sociedade no sentido de localizar e encaminhar para a escola as crianças, de 07 a 14 anos, que estivessem fora da escola. A campanha se desenvolveu no período de 07 a 14 de fevereiro de 1997. O programa incluía uma promessa de construir escolas, com recursos federais onde se fizesse necessário.

do Sul (UEMS), para utilização de suas salas no período diurno, acomodando assim crianças da zona rural. Em alguns casos transferiu-se salas da Pré-Escola para outros locais. Foram feitas ampliações de uma sala numa escola da zona urbana e duas salas numa escola rural com recurso do FUNDEF. (ENTREVISTADO nº. 01/2002).

Sobre o assunto, o entrevistado nº. 04 reitera a informação do entrevistado nº. 01:

No ano de 1997, como não tínhamos ainda (o recurso), não havia sido implantado o FUNDEF não repassava ainda a verba. Ele começou a partir de janeiro de 98. Em algumas escolas, a Secretaria Municipal teve que locar salas, barracões próximos das escolas para improvisar salas de aula e atender a demanda como na Cabeceira do Apa, onde foi locado salão comercial dividido em duas salas. Na escola João Carlos Pinheiro Marques foi locado salão comercial, onde funcionava um mercado foram feitas divisórias improvisando duas salas de aula. Um convênio com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul<sup>30</sup>, onde tinha um prédio que nunca tinha sido utilizado, foi instalado, salas como extensão da escola municipal Conceição Capiberibe Saldanha, conseguindo centralizar os alunos de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> da Zona Rural que vinham, através do transporte escolar. (ENTREVISTADO nº. 04/2002).

Observe-se que as informações convergem no sentido de que as condições físicas foram sendo adequadas a partir da implementação do FUNDEF.

### 2.3.1 A Educação Infantil no Município de Ponta Porã

A Educação Infantil, considerada como um dos pontos de maior impacto com a implantação do FUNDEF em nível nacional, na verdade, no Município de Ponta Porã, nunca foi considerada prioridade conforme mostram os dados a seguir.

**TABELA 3 - Educação Infantil - Matrícula Inicial por Dependência Administrativa - Ponta Porã - 1996-2000**

Ano	Total Geral	Dependência Administrativa			
		Estadual	%	Municipal	%
1996	955	459	48,1	496	52,9
1997	676	404	59,8	272	40,2
1998	704	-	-	704	100,0
1999	483	-	-	483	100,0
2000	432	-	-	432	100,0

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

30 Não há erro de informação, porque o prédio a que ambos se referem como sendo instituições diferentes: UEMS e UFMS, na verdade, foi construído na mesma área e uma parte foi construída pela UFMS (a parte mais antiga) e a outra pela UEMS.

A tabela 3 registra a composição da matrícula da rede pública, no ano de 1996, demonstrando que o atendimento à Educação Infantil efetivado na Rede Estadual representava 48,1 % e na Rede Municipal 51,9%. No ano de 1998, com a implantação do FUNDEF e o cumprimento do preceito constitucional, a Rede Municipal ampliou o atendimento em 158,82%, em relação ao ano de 1997, conseqüentemente, assumiu integralmente a oferta da Educação Infantil pública, enquanto que a Rede Estadual deixou de atender esta etapa de ensino e implantou o Ensino Fundamental de nove anos, organizando-o em ciclos<sup>31</sup>. Portanto, em Ponta Porã confirmou-se a "retirada acelerada da participação do estado, na maioria das vezes, feita sem negociação com os municípios" de que trata o documento "O FUNDEF na avaliação da UNDIME"<sup>32</sup>.

Sobre este processo, o entrevistado nº. 01 afirma que:

Ao incluir as crianças de 5 e 6 anos ficou clara a intenção do Estado em aumentar as matrículas no Ensino Fundamental assim como, absorver os professores concursados para Educação Infantil, pagando-os com o dinheiro do FUNDEF [...] (ENTREVISTADO nº. 01/2002).

O entrevistado nº. 03 refere-se ao fato da seguinte forma: “[...] Cada um tinha sua forma de puxar a sardinha para o seu lado, mas acho que houve uma estratégia para que o Município tivesse maior número de alunos [...]”. (ENTREVISTADO nº. 03/2002).

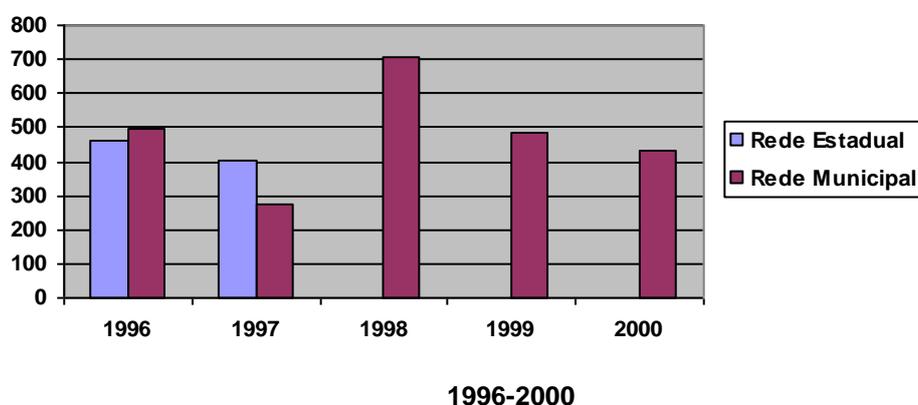
Verifica-se, portanto, que com a implantação do FUNDEF houve no Mato Grosso do Sul uma descentralização da Educação Infantil para os municípios, enquanto que a Rede Estadual, assumiu apenas o Ensino Fundamental, além do Ensino Médio<sup>33</sup>. Tendência esta, confirmada em Ponta Porã. O gráfico nº. 2 mostra com nitidez esta situação no Município.

---

31 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. Mais tarde, a resolução/SED/MS nº 1452, 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 séries nos anos finais.

32 Documento publicado pela UNDIME, Brasília, jun. , 1999.

33 Através da Resolução Estadual/SED nº. 1.212/98 a Rede Estadual desativa as salas de Educação Infantil, passando a absorver a clientela da faixa etária de 5 e 6 anos no Ensino Fundamental.

**GRÁFICO 2 - Evolução da Matrícula Inicial na Educação Infantil do Município de - Ponta Porã -**

A representação gráfica (nº 2) tem por base o registro dos dados oficiais da Educação Infantil, no período entre 1996 a 2000 (tabela 03), na rede pública de ensino em Ponta Porã.

O fato de a Educação Infantil não estar incluída no cômputo dos recursos do FUNDO, desencadeou ações que concentraram a matrícula nesta etapa de ensino na Rede Municipal. Infere-se que esta Rede absorveu a demanda resultante do fechamento das salas de Educação Infantil nas escolas Estaduais. Demanda esta que correspondia, em média a 431 matrículas. Tomando-se por base o ano de 1997, no ano de 1998, o aumento de matrículas foi da ordem de 158,82%.

Pode ser constatado, no gráfico nº. 2 e Tabela nº. 3, que a oferta de vagas da Rede Municipal decresceu entre 1998 a 2000 em 38,6 %. Em Ponta Porã, no ano 2000, o total de crianças na faixa etária de 4 a 6 anos na Educação Infantil da rede pública, era de 432, para uma população de 60.916 habitantes (IBGE,2000). Reforçando a informação, importa salientar que no ano 2000, dois anos após a implantação do FUNDEF, o contingente populacional do município, na faixa de 0 a 6 anos era de 9.576 (IBGE: 2000). Deste total, 432 estavam matriculados na Rede Municipal (tabela 3), ou seja, 4,51%. Tendo a Rede Estadual optado, em 1998, pelo não atendimento desta etapa da Educação Básica, infere-se que as demais crianças na faixa de 0 a 6 anos, ou estavam matriculadas na Rede Particular (que neste ano apresentou um total de 402 matrículas, pouco mais que no ano de 1999, quando atendia a uma demanda de 377 matrículas), ou ficaram fora da escola. Além disso, nos dados educacionais da SEME, identifica-se que até o ano 2000, a Educação Infantil, de 0 a 3 anos, era responsabilidade da Secretaria da Assistência Social, ficando a incumbência da SEME restrita ao provimento de professores e orientação

pedagógica. Portanto, quando houve ampliação na matrícula, desta etapa de ensino, não foi a Rede Municipal de Educação quem o fez e, sim, a Assistência Social, em salas improvisadas nas Associações de Bairros, clubes ou igrejas, conforme informa o entrevistado nº01. Estas decisões revelam que, neste município a clientela teve na Assistência Social uma grande aliada na resolução momentânea dos problemas da educação desta etapa da Educação Infantil. Quanto à faixa de 4 a 6 anos, com o aumento da demanda no ano de 1998, também foi atendida, muitas vezes, em locais improvisados, cedendo as salas que utilizava, até então, nas escolas municipais, para as crianças de 7 anos que iniciavam o Ensino Fundamental.

Ao referir-se a relação entre as etapas de ensino Rodriguez (2001) diz que houve fratura do sistema de Educação Básica, porque em seu entender todas as etapas de ensino deveriam ser planejadas e articuladas de forma integrada pelo sistema público como um todo segundo ele, no caso do FUNDEF houve um “efeito” contrário - a focalização exacerbada dos recursos no Ensino Fundamental fez-se às custas da exclusão das outras etapas de ensino. Como o município de Ponta Porã não oferece Ensino Superior nem Ensino Médio, o possível prejuízo poderia acontecer em relação à Educação Infantil. Rodriguez refere-se a "alta qualidade com que era oferecida a Educação Infantil", que no caso de Ponta Porã, provavelmente, não acontecia, conforme ficou evidenciado na análise da tabela nº 16, que registra ser o programa de Educação Infantil sempre o de menor investimento, no período entre 1996 a 2000. Também, a tabela 19 indica que as despesas com esta etapa de ensino se resumiam praticamente a despesas com pessoal. Além disso, a rotatividade de professores, a precariedade das instalações fornecem indícios de que não havia, anteriormente ao FUNDEF, a devida preocupação com a Educação Infantil. A análise da tabela de matrículas na Educação Infantil (Tabela 3), é outro indicador importante, considerando que em 1996, de um total de 1393, matrículas a Rede Municipal atendia apenas 496, ou seja, 35,6 % e em 1997, de um total de 1.087 matrículas o município atendia 272, ou seja, 25%. As demais matrículas eram oferecidas pela Rede Estadual e Particular.

A comparação dos dados do quadro anterior ao FUNDEF e a partir da implantação do fundo são desalentadores, confirmando, até certo ponto, as conseqüências a que se refere Arelaro (1999, p. 30):

[...] um congelamento ou diminuição do atendimento em Educação Infantil, considerando-se tanto o atendimento de crianças de 0 a 3, ou de 4 a 6 anos de idade. E os dados do MEC permitem constatar, pela 1ª vez, que este

atendimento decrescente neste nível de ensino, uma vez que este atendimento foi reduzido, em 1998, mais de 170 mil vagas, considerada somente a faixa de 4 a 6 anos matriculada na pré-escola. (ARELARO, 1999, p. 30).

Se, por um lado, o impacto na matrícula da Educação Infantil de Ponta Porã pode ser atribuído, diretamente, às decisões tomadas na instância estadual ou nacional, por outro lado, ao município cabe o ônus de não ter assumido a incumbência que, legalmente, lhe foi atribuída, enquanto ente da federação, de: "oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas" (inciso V do Art. 11, da LDB/96). Esta, continuou desassistida e instável, por não ter recursos específicos vinculados e por não ser, totalmente, assumida pela Secretaria Municipal de Educação conforme determinava a Lei, mesmo antes do FUNDEF. O crescimento observado na matrícula da Educação Infantil, no ano 1998, (Gráfico 2 e Tabela 3) não teve rigorosamente nada a ver com o recurso municipal do FUNDEF, até porque, legalmente, não poderia. Talvez seja mais de acordo com a realidade dizer que os impactos tiveram origem nas mudanças ocorridas na Rede Estadual que se refletiram na Rede Municipal, visto que aquela rede deixou de oferecer a Educação Infantil, no município, de Ponta Porã, a partir deste financiamento.

Assim sendo, naquele período, o aumento de matrículas na Rede Municipal refletiu, apenas, a pressão da comunidade sobre a administração municipal que resolveu o problema, momentaneamente, improvisando a abertura de novas salas (muitas inadequadas) que foram fechadas no ano seguinte, porque não havia infraestrutura e nem houve disponibilização de recursos, via governo municipal, para essa etapa da Educação Básica.

### 2.3.2 O Ensino Fundamental

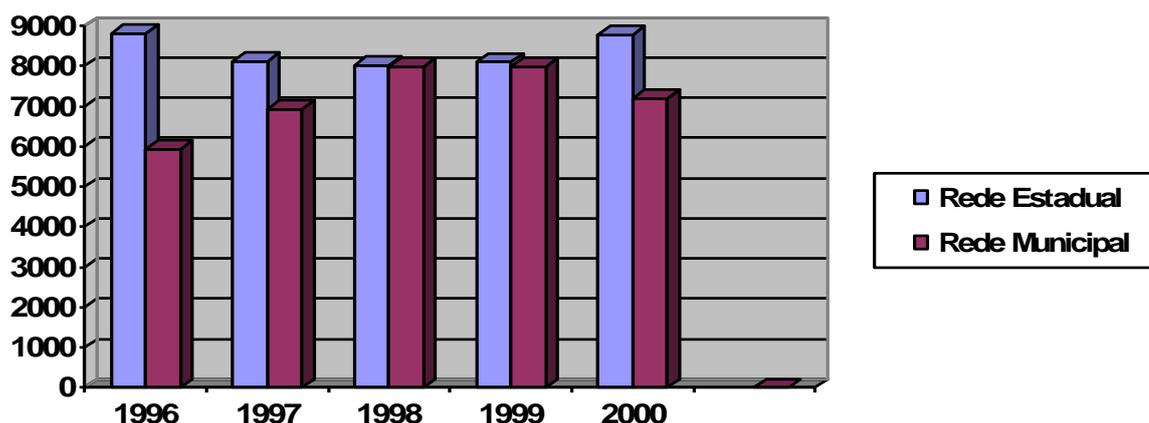
**TABELA 4 - Ensino Fundamental: Matrícula da Rede Pública  
Ponta Porã - 1996-2000**

Ano	Total Geral	Dependência Administrativa			
		Estadual	%	Municipal	%
1996	14.759	8.819	59,75	5.940	40,25
1997	15.047	8.128	54,00	6.919	46,00
1998	16.015	8.021	50,10	7.994	49,90
1999	16.095	8.100	50,30	7.995	49,70
2000	15.986	8.790	55,00	7.196	45,00

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

Pela Tabela 4, entre 1996 a 1998, a Rede Estadual, diminuiu as matrículas na ordem de 9,05%, ou seja, 798 matrículas. No período entre 1998 a 2000, foi registrado um crescimento de 9,58%, ou 769 matrículas, sendo que somente em 2000, aumentou 690 matrículas, o que significou um crescimento de 8,52%. A Rede Municipal apresentou entre 1996 a 1999 um aumento de 34,60%, ou de 2.055 matrículas. Em 1996 e 1997 o acréscimo de matrículas justifica-se como resultado da campanha “Toda Criança na Escola”. No período de 1998 a 2000 houve um decréscimo de 9,99%, ou seja, 798 matrículas. Em 2000, é registrado o maior decréscimo de matrículas na Rede Municipal ocasionado, principalmente, pela devolução da EMPAG.

**GRÁFICO 3 - Evolução da Matrícula no Ensino Fundamental do Município - Ponta Porã - 1996-2000**



O gráfico 3 ilustra o que a análise dos dados demonstrou na tabela 4, ou seja, entre os anos 1996 a 2000 as oscilações nas matrículas apontam para uma tendência progressiva à municipalização do Ensino Fundamental público considerando que, no total do período investigado, a Rede Estadual praticamente não apresentou crescimento, enquanto que a Rede Municipal cresceu em 21,14%.

O registro da Secretaria Municipal de Educação quanto à alteração na matrícula, especificamente no ano 2000, deve-se à devolução da EMPAG<sup>34</sup>. Essa transação indica que havia interesse do Estado em aumentar sua matrícula no Ensino Fundamental e a análise dos dados revela que, coincidentemente, no ano

<sup>34</sup> Por meio do ofício nº. 12/GAB/00.

2000, houve um decréscimo na Rede Municipal de 9,99% mais ou menos, equivalente à alteração para mais na Rede Estadual<sup>35</sup>. No entanto, os manuais de Orientação do MEC, que tratam do FUNDEF, especificam a possibilidade de realização de convênios, em que recursos do Fundo poderiam ser transferidos de um nível para outro da administração pública, contanto que estivessem atendendo o alunado do Ensino Fundamental do mesmo município.

Assim, ao mesmo tempo que os dados apontam, nos anos de 1996 a 1999, para um processo de municipalização do Ensino Fundamental apontam, também para a política Estadual no sentido de recompor o número de matrículas no Ensino Fundamental, talvez com o objetivo de ampliar os recursos do FUNDEF, fato este observado quando retorna, por meio do Decreto nº. 9.842, de 2000, a escola que fora municipalizada por meio de projeto do próprio Estado. Verifica-se que as iniciativas para os convênios foram sempre do Estado e de acordo com suas conveniências. Sobre este assunto pode ser elucidativa a pesquisa de Fernandes (2001) sobre os Programas planejados e executados pela Secretaria de Estado de Educação do Estado do Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994 e que podem, também, serem aplicados aos governos que se seguem quanto à descentralização do ensino e quanto à instância em que as decisões são tomadas:

[...] tomando aí seu verdadeiro aspecto de municipalização, quando na transferência de encargos e serviços de um poder para o outro, nem sempre são proporcionais aos aspectos decisórios e financeiros do processo, ficando estes últimos, quase sempre, na esfera do poder de maior pressão do pacto federativo local. (FERNANDES, 2001, p. 144).

Se, por um lado, é contraditório o fato de que o Município, após tanto esforço na captação de matrículas abrisse mão, praticamente, de 10% do volume total de recursos que essa matrícula significava, por outro lado, é de se estranhar que o Estado, que durante alguns anos mantivera professores cedidos para o Município sem garantia de cumprimento de contrapartida, a partir do FUNDEF, formulasse exigências de retorno destes profissionais às suas origens. Assim sendo, a

---

35 Segundo a justificativa do Ofício nº 012/GAB/00, de 26 de janeiro de 2000, o Município propunha o retorno da referida escola para a Rede Estadual para “não prejudicar os professores da Rede Estadual” lotados na escola e residentes no distrito de Sanga Puitã, onde está localizada a referida escola. A devolução acontece através do Decreto nº. 9.842, de 09 de março de 2000. Durante cinco anos a escola estivera sob a administração municipal e nela haviam sido lotados professores da Rede Municipal, também efetivos e residentes naquela localidade. Na devolução da unidade escolar não houve preocupação com a situação estes profissionais demonstrando que, quando se trata de resolver questões de ordem financeira entre Estado e Município, o descaso para com o docente municipal é grande.

suposição de que, de fato, houve uma disputa por matrículas, subjacente a esta transação, foi reforçada.

**TABELA 5 - Ensino Fundamental: Matrícula Inicial por Idade  
Ponta Porã - 1996-2000**

	Ano	Total	Menos 7 anos	7 anos	8 anos	9 anos	10 anos	11 anos	12 anos	13 anos	14 anos	Mais 14 anos
Rede Municipal	1996	5.940	200	703	767	793	799	717	608	534	376	443
	1997	6.919	139	837	964	977	896	792	673	572	443	626
	1998	7.994	58	979	995	1.005	1.015	871	851	683	670	867
	1999	7.995	77	841	980	954	942	939	760	736	623	1.143
	2000	7.196	114	810	836	869	838	779	777	593	565	1.015
Rede Estadual	1996	8.819	174	627	725	727	726	860	851	858	850	2.421
	1997	8.128	144	547	616	676	616	725	824	838	1.198	1.944
	1998	8.021	302	514	486	616	655	679	782	820	775	2.392
	1999	8.100	150	543	616	555	695	724	683	820	822	2.568
	2000	8.790	44	600	733	683	690	836	889	820	863	2.624

FONTE: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

**TABELA 5.1 - Ensino Fundamental: Matrícula por Faixa Etária  
Ponta Porã - 1996-2000**

	Ano	Total	Menos 7 anos	%	7-14 anos	%	Mais 14 anos	%
Rede Municipal	1996	5.940	200	3,4	5.297	89,2	443	7,4
	1997	6.919	139	2,0	6.154	88,9	626	9,1
	1998	7.994	58	0,7	7.069	88,4	867	10,9
	1999	7.995	77	1,0	6.775	84,7	1.143	14,3
	2000	7.196	114	1,6	6.067	84,3	1.015	14,1
Rede Estadual	1996	8.819	174	2,0	6.224	70,6	2.421	27,4
	1997	8.128	144	1,8	6.040	74,3	1.944	23,9
	1998	8.021	302	3,8	5.327	66,4	2.392	29,8
	1999	8.100	150	1,9	5.382	66,4	2.568	31,7
	2000	8.790	44	0,5	6.122	69,6	2.624	29,9

FONTE: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

As tabelas 5 e 5.1 mostram que na Rede Municipal, do total de matrículas, 89,2% encontravam-se na faixa etária de 7 a 14 anos em 1996. Em 1998 e 2000 esse total reduz para 88,4% e 84,3 respectivamente. Na Rede Estadual, em 1996, 70,6% do total de matrículas, estavam na faixa de 7 a 14 anos. Em 1998 e 2000, esse percentual diminuiu para 66,4% e 69,6% respectivamente.

A faixa de menos de 7 anos da Rede Municipal representava, no ano de 1996, 3,4% do total de matrículas. Em 1998, ano de implantação do FUNDEF, diminuiu para 0,7%, voltando a crescer no ano 2000, quando passou a representar 1,6%.

De acordo com a informação do Setor de Inspeção da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã (2000), o decréscimo das matrículas na faixa etária de menos de 7 anos decorre da prioridade estabelecida, pela rede Municipal para o ingresso de alunos de 7 anos, com base no inciso I, do § 3º, do Art. 87 das Disposições Transitórias da LDB/96<sup>36</sup>. As condições da rede física não comportariam, naquele momento, o atendimento de crianças com menos de sete anos.

Na faixa de menos de 7 anos, a Rede Estadual, no ano de 1996, representava 2.0% do total de matrículas. Em 1998, ano de implantação do FUNDEF, aumentou para 3,8 em 2000, 0,5%. O aumento, em 1998, é consequência da implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, organizado em ciclos, com o ingresso a partir de 6 anos, o qual foi alterado em 2000, para restabelecer o ingresso a partir dos 7 anos. Observa-se que, de 1998 para 1999, cresceu 50,3% e, de 1999 para 2000, em 70,7%.

Quanto à faixa etária acima de 14 anos, a Rede Municipal, em 1996, apresentou um índice de 7,4 do total da matrícula enquanto, em 1998, ano da implantação do FUNDEF, significava 10,9% e, em 2000, 14,1%. Na Rede Estadual, em 1996, do total de matrículas 27,4% estavam na faixa etária de mais de 14 anos. Em 1998, 29,8% e em 2000, 29,9%.

**TABELA 6 - Ensino Fundamental: Matrícula Inicial por Série  
Ponta Porã - 1996-2000**

<b>Dependência Administrativa</b>	<b>Ano</b>	<b>Total Geral</b>	<b>1ª série</b>	<b>2ª série</b>	<b>3ª série</b>	<b>4ª série</b>	<b>5ª série</b>	<b>6ª série</b>	<b>7ª série</b>	<b>8ª série</b>
Rede Estadual	1996	8.819	1.098	999	928	908	1.621	1.318	1.085	862
	1997	8.128	796	851	893	841	1.602	1.220	1.022	903
	1998	8.021	1.102	761	837	841	1.377	1.229	1.020	854
	1999	8.100	982	788	740	798	1.365	1.268	1.166	993
	2000	8.790	1.111	689	740	1.106	1.507	1.384	1.196	1.057
Rede Municipal	1996	5.940	1.552	1.146	1.073	970	539	342	210	108
	1997	6.919	1.957	1.396	1.150	942	676	444	225	129
	1998	7.994	2.059	1.520	1.295	983	1.009	626	309	193
	1999	7.995	1.254	1.730	1.516	1.043	999	789	436	228
	2000	7.196	1.236	1.036	1.494	978	1.065	679	469	239

FONTE: SEEDMS/INEP.

36 Segundo o parágrafo 3º: "Cada município e, supletivamente o Estado e a União, deverá: I. matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental".

**TABELA 6.1 - Ensino Fundamental: Matrícula Inicial de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries e Matrícula inicial de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries. Ponta Porã - 1996-2000**

Dependência Administrativa	Ano	Total Geral	1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> série	%	5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> série	%
Rede Estadual	1996	8.819	3.933	44,6	4.886	55,4
	1997	8.128	3.381	41,6	4.747	58,4
	1998	8.021	3.541	44,1	4.480	55,9
	1999	8.100	3.308	40,8	4.792	59,2
	2000	8.790	3.646	41,5	5.144	56,5
Rede Municipal	1996	5.940	4.741	79,8	1.199	20,2
	1997	6.919	5.445	78,7	1.474	21,3
	1998	7.994	5.857	73,3	2.137	26,7
	1999	7.995	5.543	69,3	2.452	30,7
	2000	7.196	4.744	65,9	2.452	34,1

**FONTE:** SEEDMS/INEP.

A Rede Municipal, no período entre 1996 a 1998, apresentou um crescimento em todas as séries do Ensino Fundamental e continuou a crescer após a implantação do FUNDEF até 1999, com exceção da 1<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> séries. No ano 2000, houve um decréscimo do número de matrículas em todas as séries, em função da devolução da Escola Municipal Pedro Afonso Pereira Goldoni (EMPAPG), com exceção da 5<sup>a</sup>, da 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries. O índice mais expressivo é o da 5<sup>a</sup> série.

Ainda, para a análise das séries iniciais do Ensino Fundamental, faz-se necessário um exercício diferenciado considerando que o funcionamento no Município, a exemplo do Estado, é organizado por ciclos, a partir de 1998, assim sendo, vai movimentar a matrícula numa forma de um “continuum” da 1<sup>a</sup> a 3<sup>a</sup> séries.

De modo geral, a análise da tabela de matrículas por série evidencia maior número de turmas e concentração de matrículas nas séries finais (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries) do Ensino Fundamental nas escolas da Rede Estadual, em todo o período pesquisado, numa manifestação de um atendimento maior de matrículas a partir da 5<sup>a</sup> série, nesta rede, conforme a Tabela 6.1, e, restrição nas matrículas nesta etapa do Ensino Fundamental, pela Rede Municipal, onde a concentração de atendimento ocorre nas séries iniciais.

De modo geral, a análise da tabela de matrículas por série evidencia maior número de turmas e concentração de matrículas nas séries finais (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries) do Ensino Fundamental nas escolas da Rede Estadual, em todo o período pesquisado, numa manifestação de um atendimento maior de matrículas a partir da 5<sup>a</sup> série, nesta rede, conforme a Tabela 6.1, e, restrição nas matrículas nesta etapa do Ensino

Fundamental, pela Rede Municipal, onde a concentração de atendimento ocorre nas séries iniciais.

Em parte, a distribuição das matrículas deve-se à localização das escolas haja visto que as escolas estaduais estão localizadas em regiões mais centrais, ficando para o município o atendimento na periferia, onde a matrícula é menor e se destina às séries iniciais do Ensino Fundamental. A demanda nas escolas da periferia, em geral, compõe-se de crianças de famílias de baixa renda e o índice de evasão e de reprovação é alto, conforme informa a SEME

**TABELA 7 - Ensino Fundamental - Número de Turmas por Série  
Ponta Porã - 1996-2000**

Dependência Administrativa	Ano	Total Geral	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série
Rede Municipal	1996	169	44	32	30	26	16	10	7	4
	1997	222	60	47	37	32	20	14	8	4
	1998	248	65	49	41	30	28	18	9	8
	1999	256	44	59	46	29	29	25	15	9
	2000	235	42	37	44	32	32	21	17	10
Rede Estadual	1996	257	37	32	29	26	44	35	30	24
	1997	240	28	28	28	25	44	32	30	25
	1998	244	37	27	26	25	39	35	30	25
	1999	242	34	25	25	24	37	37	31	29
	2000	263	39	24	25	33	40	37	32	33

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

**TABELA 7.1 - Ensino Fundamental - Número de Alunos por Turma  
Ponta Porã - 1996-2000**

Dependência Administrativa	Ano	Média Geral	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série
Rede Municipal	1996	35,1	35,3	35,8	35,8	37,3	33,7	34,2	30,0	27,0
	1997	31,2	32,6	29,7	31,1	29,4	33,8	31,7	28,1	32,3
	1998	32,2	31,7	31,0	31,6	32,8	36,0	34,8	34,3	24,1
	1999	31,2	28,5	29,3	33,0	36,0	34,4	31,6	29,1	25,3
	2000	30,6	29,4	28,0	34,0	30,6	33,3	32,3	27,6	23,9
Rede Estadual	1996	34,3	29,7	31,2	32,0	34,9	36,8	37,7	36,2	35,9
	1997	33,9	28,4	30,4	31,9	33,6	36,4	38,1	34,1	36,1
	1998	32,9	29,8	28,2	32,2	33,6	35,3	35,1	34,0	34,2
	1999	33,5	28,9	31,5	29,6	33,3	36,9	34,3	37,6	34,2
	2000	33,4	28,5	28,7	29,6	33,5	37,7	37,4	37,4	32,0

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

Nota-se que o número total de turmas na Rede Estadual é constante em todos os anos, com exceção do ano de 1996, quando apresenta uma variação de 17 turmas para menos e, no ano 2000, quando houve um aumento de 21 turmas. Quanto ao ano 2000, a explicação está ligada ao retorno da EMPAPG para a Rede Estadual. No ano de implantação do FUNDEF, houve aumento de nove turmas na 1ª série e três turmas na 6ª série, sendo que as demais turmas da Rede Estadual permaneceram iguais ou apresentaram decréscimo de: uma turma na 2ª série; duas turmas na 3ª série e cinco turmas na 5ª série, portanto, não houve alteração significativa no número de turmas. Já, na Rede Municipal, houve crescimento no número total de turmas em todos os anos, com exceção do ano 2000, em que houve redução de 19 turmas em relação ao ano anterior.

Da análise destes dados, pode-se deduzir, em relação à Rede Estadual, que o número de turmas na Rede Estadual é constante, e, que as vagas são oferecidas até os limites de sua capacidade operacional. Não tendo sido construídas novas salas nesta Rede, apenas o fechamento das turmas de Educação Infantil, em 1998, e o retorno da EMPAPG para o Estado, em 2000, (8,67%) explicam a ampliação mais significativa no número de turmas na Rede Estadual.

Quanto à Rede Municipal, o crescimento maior - 53 turmas, acontece entre 1996 e 1997, antes do FUNDEF, seguido de 1998, ano de implantação do FUNDEF, quando aumentaram 26 turmas. No ano 2000, diminuíram 21 turmas pela mesma razão pela qual, neste ano, aumentaram as turmas da Rede Estadual. Neste último caso trata-se apenas de movimentação entre as duas redes, e não de crescimento da matrícula geral da Rede Pública. É relevante observar que o número de turmas, na Rede Estadual, concentra-se nas séries finais.

A Tabela 7 mostra que a 1ª série, em 1998, ocupava um lugar de destaque, do total de salas, na Rede Municipal, abrangendo 26% do total de turmas, diminuindo o percentual para 17,2% em 1999 e em 2000 para 17,9%. A partir de 1999, com a implantação do ciclo, apenas as novas matrículas, ou de alunos evadidos no ano anterior, compõem para a formação de turmas nesta série. Como não houve interferência do ciclo nas séries finais, já que a implantação deste foi progressiva, a captação de matrículas na 8ª série deve-se à maior oferta na rede, a partir de 1998. Nesta Rede, o número de turmas cresceu em todas as séries em todo o período, com exceção da 4ª e 1ª séries. Esta última, decresceu em 4,5%, no entanto, esta série apresentou um crescimento de 47,7%, ou seja, 21 turmas entre 1996 e 1998. Justifica-se, em parte, esse crescimento como resultado do Programa

"Toda Criança na Escola" e, em parte, pela implantação do FUNDEF. Nas séries finais, o crescimento no número de turmas acontece em todo o período, em todas as séries. A 6ª série, em 2000, decresceu em quatro salas. O maior crescimento registrou-se na 8ª série no ano de 1998 (100%). É importante observar que na Rede Municipal o número de turmas nas séries finais tem aumentado, ainda que lentamente.

A análise da distribuição de alunos por turma mostra que a Rede Municipal atendeu o maior número de alunos nas séries iniciais, enquanto que a Rede Estadual apresentou maior densidade de alunos nas séries finais. A este respeito, vale lembrar que a Rede Municipal sendo a Rede que tem o maior número de escolas, não apresentou densidade uniforme, principalmente na zona rural, uma vez que o meio rural tem como característica um pequeno número de alunos por turma e que, historicamente, o Município não oferecia as séries finais do Ensino Fundamental no meio rural, sendo que na zona urbana, também, é recente a ampliação na oferta de matrículas, nestas séries.

O cálculo do número médio de alunos por turma (tabela 7.1) mostra uma média elevada de alunos nas 1ª séries da Rede Municipal, o que pode ser considerado prejudicial sob o ponto de vista pedagógico, principalmente, se for considerado que nas escolas rurais os números são menores o que significa salas mais cheias nas escolas urbanas. O mesmo problema é identificado na Rede Estadual, com a atenuante de que não apresenta as alterações decorrentes das pequenas escolas rurais, ou seja, as turmas têm maior possibilidade de, realmente, se apresentarem de acordo com o cálculo médio. Observa-se, entretanto, racionalidade na distribuição de alunos por turmas, com exceção das 8ª séries na rede municipal, onde o número menor de alunos por turma mostra que esta série ainda se recente do sistema de reprovações, bem como, da evasão escolar.

**TABELA 8 - Número de Servidores e Docentes por Dependência Administrativa - Ponta Porã - 1996-2000**

Ano	Total		Rede Estadual		Rede Municipal		
	Geral	Servidor	Docente	Total	Servidor	Docente	Total
1996	920	185	389	574	135	211	346
1997	1.019	161	397	558	190	271	461
1998	1.043	133	389	522	209	312	521
1999	1.236	242	431	673	172	391	563
2000	1.290	197	516	713	167	410	577

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

Quanto ao número de docentes, os registros indicam que na Rede Estadual o número permaneceu, praticamente, o mesmo no período entre 1996 a 1998, aumentando 32,6% entre 1998 e 2000. O aumento total no período foi da ordem de 32.6%. Com relação aos servidores, que compreendem coordenação, direção, serviços de secretaria e serviços gerais, o aumento total no período foi da ordem de 6,5%, indicando que o crescimento dos servidores não acompanhou o aumento da matrícula (tabela 6), nem o aumento do número de docentes, com exceção de 1999 em que houve um crescimento de 81,9%, para decrescer em 18% no ano seguinte.

Na Rede Municipal entre 1996 a 2000, houve um aumento de 94,3% no número de professores, sendo que o maior aumento foi no ano de 1997 (28,4%) indicando que houve um crescimento anterior ao FUNDEF. Entre 1998 a 2000, houve um aumento significativo (31,4%). Em resumo, o número de professores foi crescente em todo o período. O crescimento a partir de 1998, em parte, justifica-se pela inclusão de professores específicos nas quatro séries iniciais para as disciplinas: educação artística, espanhol e educação física, possibilitando o aumento de horas de estudos (hora/atividade) dos professores regentes de classe, para cada 20 horas, quatro de estudo, no entanto, o principal fator de crescimento foi o aumento de matrículas (tabela 6). Com relação aos servidores a Rede Municipal não apresentou estabilidade em sua política, uma vez que entre 1996 a 1998 cresceu 54,8% e entre 1998 a 2000 decresceu em 20,1%. Em todo o período, o saldo apresentou-se positivo, com crescimento de 23,7%.

Considerando que a tarefa pedagógica depende de uma infra-estrutura que transcende o trabalho do professor, julgou-se elucidativo verificar qual seria o número médio de matrículas por funcionário (incluindo professores administrativos, coordenadores e serviços gerais) em cada rede: Do cruzamento do número de matrículas por funcionário, os dados registraram que, na Rede Estadual, o número de matrículas por servidor no ano de implantação do FUNDEF era de 15,37 matrículas por funcionário e que, em 2000, este número caiu para 12,33 matrículas por funcionário. Na Rede Municipal, a média em 1998 era, praticamente igual à Rede Estadual, ou seja, 15,34 matrículas por funcionário e, também, no ano 2000, os números são semelhantes aos da Rede Estadual, ou seja, 12,47 matrículas por funcionário. Com estes dados, foi possível concluir que se houve diferença, entre as duas redes na produtividade, certamente se deve a qualidade e não a quantidade dos funcionários colocados a serviço da educação. Isto vem esclarecer que o problema do clientelismo no provimento de cargos, na Rede Municipal, é uma

disfunção que está sendo, gradativamente, corrigida por meio de concursos públicos.

### *2.3.3 A Formação, Carreira e Remuneração do Magistério*

Considerando que um dos mais importantes desafios que os sistemas educacionais precisam enfrentar se, relacionam-se com o desenvolvimento de uma política de valorização do magistério, estudos têm sido realizados e há um relativo consenso, entre os que se preocupam com a questão<sup>37</sup>, de que este processo não pode ter soluções locais, porque são necessariamente parciais, entretanto apesar do aparente empenho dos governos e da pressão exercida pela categoria, até o ano em que foi instituído o FUNDEF, não havia uma política para a valorização do magistério e nem todos os municípios brasileiros possuíam plano de carreira definido através de leis aprovadas pelos legislativos municipais. Além disso, os planos de carreira existentes não eram suficientemente atrativos, pois não garantiam salários dignos. Esta era uma situação que afetava claramente os sistemas públicos de ensino.

Neste sentido, em Ponta Porã algumas medidas foram tomadas em relação aos recursos humanos a partir de 1997. Entre elas, a realização de concurso público para professores de Ensino Fundamental e de Educação Infantil e pessoal administrativo, os quais tomaram posse no início daquele ano letivo.

Retomando a análise dos indicadores deste estudo, proceder-se-á a análise da dimensão educacional por meio do indicador: Formação, Carreira e Remuneração do Magistério a partir da análise das tabelas 9 e 10, que demonstram

---

37 Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se no Brasil a discussão quanto à valorização do magistério. Também foi objeto das conferências internacionais de educação, e, em 1994, no Governo Itamar Franco, na Conferência de Educação para Todos, foi assinado um Acordo Nacional pela educação que incluía um tópico sobre a Profissionalização do Magistério. Neste mesmo período organizou-se o Fórum Permanente do Magistério, constituído por seis integrantes – MEC, CONSED, UNDIME, CRUB e Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação o qual elaborou o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (1994). Mas o debate ocorreu principalmente no período em que se discutia a LDB, sendo estimulado, pelo Governo FHC, por meio da apresentação do Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, transformado em proposta de emenda constitucional, a PEC nº 233, aprovada pelo Congresso Nacional em 1996, como a Emenda Constitucional nº. 14. Em anexo à Emenda, o Executivo apresentou à sociedade brasileira e encaminhou para o CNE um documento denominado “Diretrizes Nacionais para a Carreira e a Remuneração do Magistério Público”.

a formação do quadro docente na Rede Municipal de Ponta Porã, no período entre 1996 e 2000, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Para essa análise, além dos dados estatísticos disponibilizados pelo INEP e Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul, foram utilizados, como fontes de informação, documentos municipais e entrevistas realizadas na localidade.

**TABELA 9 - Educação Infantil - Nível de Formação dos Professores na Rede Municipal - Ponta Porã - 1996-2000**

Ano	Total Geral	Educação Superior				Ensino Médio				Ensino Fundamental			
		Completa		Incompleta		Completo		Incompleto		Completo		Incompleto	
		N°ab	%	N°ab	%	N°ab	%	N°ab	%	N°ab	%	N°ab	%
1996	16	5	31,25	0	0	10	62,50	0	0	1	6,25	0	0
1997	10	2	20,00	0	0	7	70,00	0	0	1	10,00	0	0
1998	24	5	20,80	0	0	19	72,20	0	0	0	0	0	0
1999	21	4	19,04	0	0	15	71,43	0	0	2	9,52	0	0
2000	18	3	16,30	0	0	14	77,80	0	0	1	5,6	0	0

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/Setor de Estatística Educacional. Anos 1997 a 2000.

Verifica-se que houve crescimento no número de docentes na Educação Infantil apenas no ano de 1998 - 149%, nos demais anos foi decrescente e no total do período houve um crescimento de 12,5%. Face a prioridade dada ao financiamento do Ensino Fundamental, houve um crescimento apenas no ano de 1998 em função da posse do concurso público realizado no âmbito municipal. Muitos dos profissionais concursados migraram para o Ensino Fundamental, mesmo na contingência de perder o concurso. Quanto à formação dos professores, não houve alteração significativa no nível superior, no total do período, considerando que dos cinco que haviam em 1996, mesmo com a posse do concurso, apenas três permaneceram em 2000. O problema do professor leigo<sup>38</sup> chegou a ser eliminado em 1998, mas voltou a se impor, devido, supostamente, ao desinteresse dos docentes habilitados em permanecer na Educação Infantil. Somente os professores com formação em Nível Médio demonstraram relativo interesse em permanecer, talvez, por se sentirem inseguros ante a possibilidade de não mais ser oferecida a oportunidade de concurso para docentes com este nível de formação, face a liberdade de organização de cada sistema, garantida pela LDB/96.

38 Professores leigos são aqueles que, embora estejam em exercício na carreira do magistério, não têm formação para o exercício da docência, no nível de ensino em que se encontram atuando.

**TABELA 10 - Ensino Fundamental - Nível de Formação dos Professores na Rede Municipal - Ponta Porã - 1996-2000**

Ano	Total Geral	Educação Superior				Ensino Médio				Ensino Fundamental			
		Completa		Incompleta		Completo		Incompleto		Completo		Incompleto	
		Nºab	%	Nºab	%	Nºab	%	Nºab	%	Nºab	%	Nºab	%
1996	195	79	40,51	0	0	93	47,69	0	0	20	10,26	3	1,54
1997	247	117	47,37	0	0	113	45,75	0	0	16	6,48	1	0,50
1998	275	143	52,00	0	0	123	44,73	0	0	8	2,91	1	0,36
1999	356	171	48,03	0	0	179	50,28	0	0	4	1,12	2	0,56
2000	374	182	48,66	0	0	184	49,20	0	0	8	2,14	0	0

**FONTE:** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP.

Tendo por base os dados da SEE/INEP (Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP), verificou-se em 1998, que a formação média do total dos professores do Ensino Fundamental do Estado de Mato Grosso do Sul (Redes Estadual, Municipal e Particular) apresentava o percentual de 68,77% com formação Superior completa e 29,35% com Curso Médio completo, enquanto o município de Ponta Porã apresentava, neste mesmo ano, o percentual de 52% com formação Superior completa e 44,73% com formação Média completa. Constatando-se, portanto, que havia defasagem na formação Superior neste município.

Comparando, ainda, com a média de formação do Ensino Fundamental das Redes Municipais de todo o Estado de Mato Grosso do Sul, constatou-se que 58,73% dos professores apresentava formação Superior completa e 37,14 % com formação Média completa, demonstrando, mais uma vez que o município de Ponta Porã apresentava-se com defasagem na formação Superior, também, em relação a seus pares.

Ao fixar um prazo de cinco anos para que os docentes obtivessem a formação em nível médio para as séries iniciais e superior para as séries finais do Ensino Fundamental, e, ao estabelecer que a formação seria condição para o ingresso no quadro permanente, conforme os parágrafos 2º e 3º do Art. 9º, a Lei 9424/96 interferiu, diretamente, na organização dos recursos humanos da Rede Municipal de Ponta Porã, tendo em vista que havia uma certa acomodação do sistema que não estimulava e nem exigia, e, do quadro docente que não buscava melhorar sua formação. A estas exigências vieram somar a obrigatoriedade de oferecimento de concurso público e a orientação e pressão exercida pelo Tribunal de Contas do Estado, na ocasião em que foram dados os treinamentos para a implantação do FUNDEF, fazendo com que, em 1997, fosse realizado o concurso público para pessoal administrativo e para docência no Ensino Fundamental. Assim,

no ano da implantação do FUNDEF, foi dada posse a 124 professores, dos quais 89,1% (109 professores) com formação em Nível Médio, para serem lotados nas 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries e 10,8% (15 professores) com formação específica em Nível Superior para 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries. Com isto, o quadro de professores tornou-se mais estável, diminuindo a ingerência política na lotação, tanto do quadro de docentes, como do pessoal administrativo.

Vale lembrar que o concurso aconteceu sob pressão dos órgãos públicos que orientavam as equipes municipais. Nas palavras do entrevistado nº. 01:

Houve um curso do FUNDESCOLA que foi em outubro de 1997 antes da implantação. O primeiro dinheiro que caiu na conta foi em 09/01/98. A Secretária de Educação e outros funcionários da prefeitura: o contador, Secretário da Administração foram capacitados e foram orientados para o concurso público e quanto à obrigação de fazê-lo. (ENTREVISTADO, nº. 01/2002).

Ao analisar a situação do professor, Dourado (2001, p. 51) afirma que essa situação docente, no Brasil, “[...] caracteriza-se, historicamente, por insuficiente formação inicial, baixos salários e precárias condições de trabalho, o que tem aberto caminho, dentre outros, para um processo de aguda proletarização” acrescentando que é uma profissão de baixo prestígio social e merecedora de investigação tanto no âmbito das ações, quanto das políticas para o setor.

Até a implantação do FUNDEF, o município de Ponta Porã não se constituía uma exceção a esta regra. Os salários eram, em geral, defasados e pagos com muito atraso e, o Plano de Carreira era sempre postergado. Portanto, ao determinar que 60% dos recursos vinculados constitucionalmente, ao Ensino Fundamental estariam subvinculados ao pagamento dos salários dos professores, a Emenda Constitucional nº. 14/96 estimulou, também localmente, o interesse da categoria com a possibilidade de ter os salários pagos em dia, de receber abonos resultantes dos resíduos acumulados dos 60% vinculados aos salários dos professores e ter um Plano de Carreira.

Na procura pelo Ensino Superior entre os docentes deste município, foi decisiva a determinação da LDB de que somente poderiam atuar na Educação Básica professores com formação em nível superior "admitida a modalidade Normal em Nível Médio" para o exercício do magistério na Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental (Art. 62). Embora a mesma Lei admitisse a formação em nível Médio, na modalidade Normal, permanecia uma certa insegurança, porque as

informações eram desconhecidas e de acordo com a Lei nº. 9.424/96, Art. 9º, parágrafo 1º, os professores leigos deveriam, no prazo de cinco anos, obter a formação necessária para o exercício das atividades docentes. Além disso, o salário para a formação em nível superior aumentava em 50% sobre o de formação em nível médio.

No município de Ponta Porã, parte dos professores evidenciou ter urgência em adquirir a formação exigida para sua função, estimulados pela perspectiva de um Plano de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério (PCCRM) compensador.

O Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério é um conjunto de normas estabelecidas por lei (estadual ou municipal), com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional (por categorias, níveis classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração. No caso de Ponta Porã, a movimentação da categoria dos docentes foi regulamentada em três níveis e sete classes, fixando níveis salariais diferenciados conforme pode ser analisado na tabela nº. 11, a seguir, fornecida pela Secretaria Municipal de Educação. Os dados do PCCRM de 2000, ao serem comparados aos anteriores revelam o que afirma o entrevistado nº. 03: "houve uma melhora no salário dos professores. Foram feitos estudos, grupo de estudo com a participação do Secretário de Educação. O aumento não foi substancial, mas houve".

Na análise do PCCRM do município de Ponta Porã, constatou-se que a reformulação do PCCRM (2000), cuja elaboração era condição para o recebimento do recurso do FUNDEF a partir de prazo estabelecido em lei, cumpriu as determinações do Art. 9º (inciso II), da Lei Municipal nº 003/2000, que estabelece "ensino superior com licenciatura, de graduação plena, com habilitações específicas em área própria, para a docência nas séries finais do ensino fundamental" e, que neste Plano, o município estabelece o Normal Superior como habilitação para as séries iniciais e para Educação Infantil além da formação em Pedagogia, quando esta é específica e para Educação Infantil e, ainda a modalidade Normal, em nível de Ensino Médio.

Com base nos dados do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Educação (SEME), especificou-se que, em 1998, o corpo docente da Rede Municipal apresentava a seguinte formação:

**QUADRO 1 - Formação Específica dos Docentes - Ponta Porã - 1998**

<b>FORMAÇÃO</b>	<b>TOTAL DE PROFESSORES</b>	<b>%</b>
Pedagogia com hab. em Administração Escolar	110 professores	31,88%;
Magistério em Nível Médio	165 professores	47,83%;
Educação Física	15 professores	4,35%;
Letras	16 professores	4,64%;
Matemática	05 professores	1,45%;
História	01 professor	0,29%;
Geografia	02 professores	0,58%;
Estudos Sociais	02 professores	0,58%;
Educação Artística	02 professores	0,58%;
Filosofia	01 professor	0,29%;
Leigos com outras habilitações em Nível Superior	10 professores	2,90%;
Leigos com formação em nível Médio –	16 professores	4,64%.

**FONTE:** Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã/MS.

Na comparação dos dados da Fonte SEED/MS/INEP (Tabela 10), em 1998, em que os professores com curso de Pedagogia (esta tabela não informa se a formação é específica para as séries iniciais do Ensino Fundamental), foram considerados com Nível Superior para atuar no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, observou-se que os professores com Nível Superior atingiam 52% do total de professores. No entanto, os dados fornecidos pela SEME, (Quadro 1) que especificam a formação (informando, também, que os pedagogos não tinham formação específica para atuar nas séries iniciais e nem para atuar nas séries finais) indicam que, do total de professores, apenas 9,34% possuía Curso Superior, com formação específica para atuar nas séries iniciais e nas diversas disciplinas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> series, do Ensino Fundamental, de acordo com as novas exigências contidas na LDB/96.

Justificava-se, portanto, naquele momento, por parte da Secretaria Municipal de Educação a preocupação em estimular entre os professores da Rede Municipal, a formação em nível superior na sua área de atuação, adequando-se às reformas do ensino. Não obstante, a reformulação da Lei e do PCCRM, bem como o interesse do docente em habilitar-se, por si só, não garantem a melhoria na qualidade do ensino. Se, por um lado, incentivam à busca da formação, que pode ser considerada um impacto positivo do FUNDEF, por outro lado, podem levar à matrícula indiscriminada em cursos superiores, trazendo como efeito perverso uma formação de qualidade ainda duvidosa. A possibilidade de confirmação, ou não, desta hipótese em Ponta

Porã carece de tempo, tendo em vista que é muito recente o investimento das Instituições de Ensino Superior (IES) particulares na área de formação de professores nos cursos em questão, assim, como é recente o curso Normal Superior oferecido pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

**TABELA 11 - Carreira e Remuneração do Magistério em Ponta Porã (até 2000)**

Nível	Classe	A	B	C	D	E	F
	Coeficiente	1:00	1:05	1:10	1:15	1:20	1:25
0	1:00	158,82	166,77	174,75	182,70	190,64	198,58
1	1:10	174,75	183,55	192,22	200,95	210,22	218,44
2	1:20	190,64	200,17	209,70	219,23	228,76	238,30
3	1:50	237,59	250,22	262,13	273,81	285,96	297,88
4	1:90	262,13	275,24	288,35	301,45	314,56	327,67
5	1:90	301,00	316,94	322,03	347,12	362,22	377,31
6	2:20	349,51	366,98	384,47	401,94	419,41	436,89

**FONTE:** Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã/MS. Valores indexados pelo IGP-DI (2000)

Obs.: Nos valores da tabela 12, estão incluídos os 20% de regência de classe.

Na tabela 11, estão especificados os valores pagos pela Rede Municipal por uma jornada de 22 horas semanais de trabalho docente, sendo duas horas/atividade para professores de Educação Infantil e 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental, e, quatro horas/atividade para 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries.

A análise do Estatuto do Magistério Público do Município de Ponta Porã/MS (Lei nº. 2.408/87) vigente no ano 2000, em Ponta Porã, constatou-se que a quantidade de níveis registradas no Estatuto não coincidia com os níveis apresentados na tabela de Carreira e Remuneração do Magistério. Consultado, o Departamento de Recursos Humanos da SEME, informou que a tabela de salários não considerava o último nível estabelecido no Estatuto do Magistério. Além disso, a análise dos contracheques, comprovou que a composição dos salários dos professores, até o ano 2000, obedecia à tabela acima.

Os níveis, organizados em ordem crescente, obedecem a uma classificação no sentido vertical, decorrente da a formação do professor. De acordo com a tabela 11, os níveis apresentavam o seguinte desdobramento:

- 0 - Professor leigo - com 1º grau;
- 1 - Professor Leigo - com 2º Grau;
- 2 - habilitação específica de 2º grau com três séries;
- 3 - habilitação específica de 2º grau obtida em quatro séries ou em três seguidas de cursos adicionais, correspondentes a um ano letivo;

- 4 - habilitação específica de grau superior, em nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau, obtida em curso de curta duração;  
 5 - habilitação específica em grau superior, obtida em curso de licenciatura plena ao nível de graduação;  
 6- habilitação específica de pós-graduação, obtida em curso de especialização com duração mínima de 360 horas;  
 7 - habilitação específica obtida em curso de mestrado;  
 8 - habilitação específica obtida em curso de doutorado.

O desdobramento horizontal, por classes, refere-se a um adicional por tempo de serviço, a cada cinco anos, que é calculado sobre o salário básico do professor. Conforme a tabela, eram seis as classes até o ano 2000.

**TABELA 12 - Carreira e Remuneração do Magistério - Categoria Funcional:  
 PROFESSOR - Ponta Porã (2000)**

CARGO	CLASSES/VENCIMENTOS-BASE									
			A	B	C	D	E	F	G	H
	Nível	Coef.	PISO							TETO
			1,00	1,10	1,15	1,20	1,25	1,30	1,35	1,40
PROFESSOR	Médio I	1,00	240	264	276	288	300	312	324	336
		<b>+ Reg.</b>	<b>288</b>	<b>316,80</b>	<b>331,20</b>	<b>345,60</b>	<b>360</b>	<b>374,40</b>	<b>388,80</b>	<b>403,20</b>
	Superior II	1,50	360	396	414	432	450	468	486	504
		<b>+ Reg.</b>	<b>432</b>	<b>475,20</b>	<b>496,80</b>	<b>518,40</b>	<b>540</b>	<b>561,60</b>	<b>583,20</b>	<b>604,80</b>
	Pós-Graduação III	2,00	480	528	552	576	600	624	648	672
		<b>+ Reg.</b>	<b>576</b>	<b>633,80</b>	<b>662,40</b>	<b>691,20</b>	<b>720</b>	<b>748,80</b>	<b>777,60</b>	<b>806,40</b>

**FONTE:** Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã/MS.

OBS. <sup>39</sup>: - Para escola de difícil acesso e provimento, multiseriada e salas de recursos de alunos especiais **MAIS 20%**;

- Pelo efetivo exercício no ensino noturno **MAIS 15%**;

- Acrescentar adicional de **Tempo de Serviço**.

Ao ser aprovado, em 2000, O PCCRM do Município (tabela 12) apresentou significativas diferenças em relação ao anterior, nem tanto quanto aos valores estipulados na remuneração, mas, principalmente, pela redução dos níveis.

Observou-se que o salário, pago até 2000, utilizando a avaliação de Arelaro (1999), colocava Ponta Porã no limite dos municípios com salários extremamente baixos e, muito longe dos R\$ 638,00, valor médio calculado, para professores de formação em nível Médio, no Brasil. Desse modo, o aumento do salário, a partir do novo PCCRM cuja elaboração foi exigida pela Lei 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, constituiu-se num impacto positivo.

Tendo por base o novo PCCRM, na comparação entre as duas tabelas, o aumento do salário inicial (classe A), calculado a partir do salário pago para a

formação em nível médio (Normal), mais 20% de regência de classe, foi da ordem de 23.66%, ou seja, de R\$ 237.59 para R\$288,00, por 20 horas semanais, portanto, ainda longe do valor médio citado pela autora. Para professores com formação em nível superior (Nível 5), o salário aumentou em 30%, ou seja, de R\$ 301,00 para R\$ 432,00. Para professores com pós-graduação (antigo nível 6), o aumento foi calculado em 39.32%, ou seja, de R\$ 349,51 para R\$ 576,00.

Conforme a tabela 12, o novo PCCRM (2000) fixou os três níveis a seguir: nível I - habilitação específica de Ensino Médio obtida em três ou quatro séries (normal); nível II - habilitação específica em curso Superior em nível de graduação, correspondente à licenciatura plena; nível III - habilitação específica de Pós-graduação<sup>40</sup> obtida em curso na mesma área, com duração mínima de 360 horas.

Detecta-se, portanto, em Ponta Porã, o achatamento salarial<sup>41</sup>, em três níveis, criticado por Arelaro em São Paulo, em seu artigo "Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira. Algumas Reflexões Sobre o Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF" (1999, p. 38-39):

Esta Lei (LC nº. 83/97) simplesmente compactou em cinco referências a carreira dos professores e em quatro a dos especialistas em educação, reduzindo a tradicional possibilidade de evolução, através de dez referências [...] Como, por este sistema, nenhuma das categorias e níveis tiveram aumento, mas sim achatamento salarial - pela compressão da evolução na linha do tempo -, o único momento da carreira que não poderia ser comprimido era o primeiro, daí a marotice do destaque para o salário inicial [...].

Com o objetivo de verificar se os valores estabelecidos em Lei foram aplicados, não tendo sido autorizado o acesso aos documentos próprios, que são as folhas de pagamento, optou-se pela análise de contracheques (ano a ano) disponibilizados por professores (cuja vida funcional não apresentasse alterações de níveis durante o período entre 1996 e 2000). Constatou-se que os pagamentos foram efetuados de acordo com os coeficientes indicados nas tabelas, mas que, a partir do ano de 1998, em alguns meses do ano, os docentes receberam, além dos salários, abonos referentes a resíduos da subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEF, que são destinados, exclusivamente, ao pagamento dos professores.

---

39 A observação foi transcrita conforme o documento fornecido pela SEME.

40 Em seu PCCRM o Município admite a modalidade normal (Nível Médio), para as quatro primeiras séries, além do Normal Superior e Pedagogia com habilitação para as séries iniciais e para a Educação Infantil. Já para as séries finais a habilitação exigida é específica "em área própria". Em nível de gratificação o Plano prevê 15% para mestrado e 20% para doutorado.

41 Este plano prevê ainda um "abono" de 15% para mestrado e 20% para doutorado.

Confirma-se mais uma vez a análise de Arelaro (1999), em 1999, que ao invés de incorporar aumentos ao salário base utilizava-se à estratégia do abono para a utilização dos 60%. No entanto, cabe esclarecer que este quadro mudou em 2000, uma vez que, com o novo PCCRM, os docentes de Ponta Porã tiveram seus salários, não somente pagos em dia, mas também aumentados ainda que com valores aquém dos esperados. Este comportamento se manteve até o mês de outubro de 2000.

Durante o período em que vigorou o abono, o critério quanto quem deveria recebê-lo e qual o valor deste, por não haver regulamentação que explicitasse a sua utilização, variou de acordo com as decisões tomadas pelo CACS, que ora optou por pagamento de abono mensal, ora por pagamento de abono acumulado ao final do ano, conforme o registro encontrado nas atas do CACS (Atas nº. 3, 4, 6, 9, 12, 17/98).

O registro das atas do Conselho sobre o assunto é breve, caracterizando bem mais decisões do grupo de conselheiros do que, propriamente, a discussão dos critérios utilizados, situação esta, documentada conforme os registro das atas nº 4, 6, 9, 12, abaixo:

A primeira a tratar do assunto: "Fica definido a partir de primeiro de abril de hum mil novecentos e noventa e oito a concessão de abono para todos os professores e funcionários do FUNDEF (Ata nº. 4, de 24 de março de 1998)".

A esta, seguiu-se a segunda que mostra a decisão de continuar oferecendo o abono: "O abono permanecerá enquanto houver recurso" (Ata nº. 6, de 18 de junho de 1998) e a terceira que indica que as reclamações começavam a chegar à Secretaria de Educação: "A Secretária de Educação falou sobre a sua preocupação em relação ao abono dos professores que estão fora de efetiva regência" (Ata nº. 9, de 25 de agosto de 1998). Neste caso, a secretária referia-se aos professores lotados na Secretaria de Educação, em funções pedagógicas.

Pela Ata nº12, infere-se que as opiniões do Conselho se dividiam em relação à concessão de abonos, face a redução dos repasses financeiros e a iminência de cortes de despesas. Percebe-se que o Conselho estava despreparado para a instabilidade dos valores mensais na arrecadação.

Fica suspenso, temporariamente, o pagamento do abono salarial devido ao decréscimo do repasse do FUNDEF. Foi decidido através do voto dos conselheiros, quatro votos favoráveis e a manifestação do presidente contra o corte temporário. O presidente sugere que deixe de pagar aos

prestadores de serviços para pagar o abono. A conselheira [...], é favorável ao corte, pois esse abono, no momento trará atraso aos pagamentos e nem mesmo, o não pagamento dos prestadores de serviço cobrirá o montante do valor da folha de pagamento dos servidores do FUNDEF [...]. A Secretária de Educação fala que [...] gostaria de manter o abono porque sabe das reais condições dos trabalhadores em educação [...], mas os números mostram que é impossível. (ATA N°12/1998).

Entre as demais discussões sobre abonos registradas em ata salienta-se o registro de que, no início de 1999, ainda havia resíduos dos recursos dos 60% referentes ao ano de 1998 e que o rateio seria efetuado entre os professores e coordenadores efetivos, no Ensino Fundamental, do referido ano, proporcionalmente à carga horária de cada professor. Se, por um lado, corrigia a distorção do pagamento *per capita* para o exercício de dois cargos, por outro lado, não fazia justiça ao professor convocado (contratado) e nem ao professor melhor habilitado, já que o abono não era proporcional ao nível do docente.

O relato das atas não deixa dúvidas quanto à forma como era decidido o pagamento dos abonos, além de informar que os salários, de modo geral eram de baixo valor, de forma que não só os professores recebiam abono, mas também os funcionários administrativos. Para obter-se o valor mensal (R\$ 50,00) dos abonos foi necessário recorrer à análise dos contracheques constatando-se que em 1998 o salário médio de um professor de nível médio e com um cargo seria de R\$ 168,00, ou seja, R\$ 237,59 corrigido pelo IGP-DI.

Outro ponto importante, que se explicita na análise das atas, diz respeito aos repasses mensais, que não sendo previsíveis neste primeiro ano de vigência do FUNDEF, provocou desequilíbrio no pagamento das despesas mensais feitas com este recurso. O desequilíbrio aparece mais uma vez na ata nº. 13, de 04 de novembro de 1998, onde está registrada a discussão das despesas e da exigüidade dos recursos. O teor da ata informa que são muitos os compromissos, com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e que para cobrir as despesas com a folha de pagamento dos professores foi necessário lançar mão de parte dos recursos, mantidos em aplicação bancária para o pagamento do décimo terceiro salário. Evidencia-se que a euforia com o pagamento de abonos nos meses iniciais do ano, trouxe os dissabores da falta de planejamento que denunciou o despreparo do CACS para ações desta natureza.

No entanto, houve um aprendizado que se constituiu em referencial no ano seguinte, 1999. Neste ano, pode-se inferir que houve uma administração mais equilibrada, porque as atas não indicam transtornos provocados pela inexperiência

do Conselho. Pelo contrário, durante este ano, de acordo com os dados dos contracheques, foram sendo pagos abonos, todos resultantes de divisão dos resíduos da parcela dos 60% destinada ao pagamento dos professores, com valores variados e sob diferentes descrições, conforme explicita-se a seguir: *Abonos* - no valor de R\$ 33,60 nos meses de maio, junho e julho ; *Crédito residual* - no valor de R\$ 45,00 em agosto; *Lei FUNDEF* - no valor de R\$ 33,60 em setembro e no valor de R\$117,60 nos meses de outubro e novembro; *crédito residual* (novamente) nos valores de R\$ 450,00 e de R\$1200,00 no mês de dezembro, perfazendo um total de R\$ 2.054,60. Assim pode-se dizer que no ano de 1999 os docentes, com curso de em Magistério em nível Médio, receberam R\$ 2.184,00 em 13 parcelas mensais correspondentes aos salários estipulados no PCCRM vigente em 1999, e mais R\$ 2.054,60 em abonos, créditos residuais e Lei FUNDEF, que somados correspondem a R\$ 4.238,60. A divisão deste valor pelos 13 salários anuais a que faz jus o professor, mostra que cada professor com formação em magistério e na classe "A" teria recebido, mensalmente, R\$ 326,04 o que teria significado praticamente o dobro do que, de fato, recebeu como salário fixo<sup>42</sup>.

Face a análise da utilização dos 60% dos recursos do FUNDEF destinada ao pagamento de professores no ano de 1999 parece, neste ponto, contraditório registrar que em 2000 foram pagos, ainda, abonos nos contracheques de janeiro e fevereiro, sendo que no mês de março foi implantado o PCCRM. No entanto ao final deste ano não houve rateio e os salários foram pagos com atraso de até três salários (novembro, dezembro e décimo terceiro). Não há registro de atas deste período e não consta que estes atrasos tenham ocorrido por falta ou atraso dos repasses do FUNDEF.

Retomando a questão do PCCRM na opinião do Conselheiro nº. 04:

[...] houve uma melhora pouco significativa nos salários. O que ocorre na educação é justamente o seguinte: A Lei diz que deve ser aplicado, no mínimo 60% e então todos os gestores do FUNDEF se prendem aos 60% porque a defasagem nas outras áreas é grande, então há a preocupação em adequar rede física, materiais escolares, pessoal administrativo etc. de modo que só se usa o mínimo previsto em Lei para os salários dos professores. Hoje, eu vejo que tornou-se um vício, ninguém usa mais que 60%, mas que fique bem claro, pode ser usado até 80%, dentro dos 15% do FUNDEF para pagamento dos professores. [...] eu acho que a única alternativa, realmente, é ter esta consciência de utilização de percentual maior para a valorização do profissional [...]. (ENTREVISTADO nº. 04/2002).

---

42 Vale esclarecer que os valores mencionados neste parágrafo não foram indexados, sendo os que realmente constam nos contracheques analisados.

Cabe, aqui, um esclarecimento quanto à orientação dada (com atraso, é bom que se diga), pelos Manuais do MEC, no ano 2000, sobre a necessidade de realizar um bom planejamento, levando em consideração todas as variáveis que, de forma direta ou indireta, influenciam o cronograma de execução, com o objetivo de eliminar ou reduzir, ao máximo possível, indesejáveis descompassos entre a receita e as despesas em cada mês e, por conseguinte, no fechamento do exercício. É necessário que o planejamento seja rigoroso e com certa margem de segurança, de modo que com a eventual ocorrência de saldo (seja orçamentário, seja financeiro), recaia sobre outros recursos que não sejam aqueles vinculados. Alguns pontos se destacam: o planejamento não deve perder a perspectiva de que existem despesas com periodicidade anual, como é o caso do 13º e 1/3 de férias e o mínimo de 60% do FUNDEF para remuneração dos professores. No entanto, mesmo quando bem planejado, ainda assim existe a perspectiva de ocorrer saldo no final do exercício, sendo o abono o mecanismo alternativo para complementação dos salários até os limites dos 60% em favor destes profissionais.

Em Ponta Porã, no ano da implantação do FUNDEF, ficou evidenciado o descompasso na arrecadação que não foi percebido ou previsto pela equipe financeira e nem pelo Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEF de modo que havendo resíduos no mês de janeiro, fevereiro e março, tendo sido reservado já o recurso para o 13º, este último, tomou a decisão de pagar abonos continuados enquanto houvesse saldo, o que resultou em dificuldades para o pagamento dos salários dos professores quando baixou a arrecadação de impostos. Os conselheiros, ratificam o teor das atas citadas acima:

Difícil, também, é controlar os gastos porque a arrecadação também é oscilante, variando mês a mês. Se não houver um controle grande dos gastos principalmente dos 40% você extrapola. Não se pode fazer a previsão, não se sabe quanto vai receber. Tanto é que no mês de abril, em 1998, acabamos dando abono com base em janeiro, fevereiro e março e foi dado abono em abril no valor de R\$ 50,00. Não deveria ter sido dado, porque em agosto, setembro e outubro chegou a atrasar a folha de pagamento, porque não tinha dinheiro suficiente. Então foi um erro ter dado este abono. Ele somente deveria ser dado no mês de dezembro ou um controle muito grande com orçamento previsível, muito bem controlado, por exemplo, abrindo salas somente até determinada época, contratos limitados... (ENTREVISTADO nº. 01/2002).

Conforme exposto pode-se observar que o rateio dos resíduos refere-se ao período em que não vigorava o PCCRM (2000), quando, estando defasados os salários, os resíduos eram maiores. O entrevistado nº. 03 diz: "No 1º e 2º ano, houve

repassse de abonos. O pessoal ficou muito satisfeito mas, em compensação, isso foi por água a baixo nos últimos meses do ano 2000”.

Face aos abonos surgiram dúvidas relacionadas ao pagamento do abono, como por exemplo: se o professor com dois cargos não deveria receber dois abonos; se professor em licença de saúde poderia receber abono e se o seu substituto também poderia recebê-lo; se era justo pagar abono igual para todos, já que os níveis eram diferentes. Discutia-se, ainda, que, se o PCCRM estivesse vigorando, os salários seriam maiores, proporcionalmente, para os mais habilitados. Além destas dúvidas, havia a certeza de que os professores aposentados, os professores da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos continuariam com salário defasado, porque a complementação salarial, feita sob a forma de abono, originária dos 60% destinados ao pagamento dos professores do Ensino Fundamental, em efetivo exercício do magistério, não podia ser utilizada para o pagamento destes grupos. Até o ano 2000, era notória a indefinição e os possíveis prejuízos e insegurança que tal situação causava.

O CACS, na maior parte das vezes, bem intencionado, e desempenhando algumas tarefas que, legalmente, não eram de sua competência, foi criticado quando pagou abonos *per capita*, porque se fosse salário, sem dúvida, professor que tivesse dois cargos seria melhor aquinhado; foi criticado, também, quando não pagou o professor em licença de saúde, por mais que esta decisão tivesse inibido as constantes licenças (consideradas vícios da categoria), porque aqueles que estivessem em licença, certamente, receberiam sua parte, se o abono fosse salário e o seu substituto também. Em prejuízo se encontravam, ainda, os professores melhor qualificados que perdiam duas vezes (uma vez, porque não aumentava seu salário e outra porque se fosse aumentado o salário, seu aumento seria proporcionalmente maior); o CACS foi criticado pelo professor aposentado e pelo professor da Educação Infantil e de Jovens e Adultos porque, não sendo aumentado o salário, estes, que não recebiam do FUNDEF, não tinha direito ao abono e, também, não recebiam esta diferença sob a forma de salário. Enfim foram muitas as situações conflitantes geradas pelo abono, além de criar uma constante expectativa e uma imagem, mais ou menos mágica, em torno dos 60% dos recursos do FUNDEF, justificando, inclusive, conflitos entre candidatos aos cargos docentes, conforme registram as atas do SINTED (Sindicato de Trabalhadores em Educação). Esta situação poderia ser facilmente resolvida se fosse dado um aumento salarial

que minimizasse os efeitos colaterais do abono ou se o PCCRM tivesse sido aprovado imediatamente após a implantação do FUNDEF.

Segundo os depoimentos dos entrevistados, aumentos salariais deveriam ser evitados uma vez que teriam que se estender a toda a categoria, o que significaria incluir professores aposentados, da Educação Infantil e do Ensino Supletivo os quais onerariam os outros 15%, dos 30% fixados pela Lei Orgânica Municipal (LOM), cujo recurso, gestão e contabilidade estavam vinculados ao caixa geral da prefeitura. Outro problema diz respeito aos complicados cálculos que deveriam ser feitos a cada mês, para elaboração de folhas de pagamento diferenciadas a cada concessão de novo abono, se estes fossem proporcionais aos salários.

As questões foram sendo discutidas e ajustadas pelo CACS, conforme o acima exposto, porém continuavam a ser discutidas ainda em 2000, porque havia resíduos dos 60% uma vez que a arrecadação crescia e não eram feitos reajustes salariais compatíveis. No que se refere a este assunto, o entrevistado nº. 01 diz que:

[...] se está sobrando dinheiro é porque a administração não está investindo muito em educação. Se está sobrando dinheiro para abono é porque pode melhorar o salário do professor, dar aumento. Se num ano sobrou, então pode dar aumento, porque a arrecadação não vai diminuir e, se ela não diminuir, também não vai diminuir os 60%.

A análise das atas das assembleias realizadas pelo SINTED, que congrega trabalhadores em Educação da Rede Estadual e Municipal, acusa que nem mesmo os PCCRMs conseguiram trazer uniformidade aos salários pois, tendo regime jurídico próprio, em cada nível administrativo, os diversos entes federativos conceberam regimes de trabalho, planos de carreira e políticas salariais diferentes ocasionando, desse modo, distanciamento na captação de recursos humanos e a, conseqüente, desigualdade entre as diferentes redes num mesmo município.

Sobre o assunto alertavam Muranaka e Minto (2001) "De fato, a CF88 não explicita claramente a intenção de organizar um sistema nacional de educação". E analisando os conteúdos expressos na legislação educacional os autores afirmam:

Parece-nos que a conclusão maior, que emana tanto dos processos de elaboração dessas duas leis como de seus próprios conteúdos, é a de que os legisladores brasileiros não se preocuparam em garantir uma educação de igual e boa qualidade para toda a sociedade brasileira. (MURANAKA e MINTO. 2001.p.67).

No município de Ponta Porã, visando melhorar a formação do seu quadro docente, a partir da implantação do FUNDEF, a Secretaria Municipal de Educação (SEME) tomou iniciativas no intuito de ampliar a oferta de oportunidades para formação de professores. Neste sentido, fez contato com a Universidade Federal de MS e Universidade Estadual de MS promovendo reuniões com as instituições locais de Ensino Superior, conforme registro no livro de atas da SEME (08 de dezembro de 1999) garantindo, com algumas destas instituições, o compromisso de oferta de diferentes cursos buscando suprir as principais áreas em defasagem na docência da região. Dessa forma, no município que contava com apenas o curso de Pedagogia com habilitação em Administração Escolar e Orientação Educacional, na área de educação, a partir de 1999, foram instalados dois cursos de Letras, um curso de História, um curso de Geografia e um curso de Educação Física em instituições de Ensino Superior privadas, ao tempo em que foi criado o Curso Normal Superior, em período de férias, em uma instituição pública de Ensino Superior, condicionando (até o ano 2000) a inscrição para a seleção no vestibular, ao exercício do magistério em escola pública.

De fato, confirmando o que diz Dourado (2001), a maioria dos cursos instalados, na ocasião, no Município, pertencem à iniciativa privada, uma vez que as negociações com as instituições de Ensino Superior públicas apontavam para despesas adicionais que poderiam onerar os 60% destinados ao pagamento de Professores. O Município optou pela utilização integral dos 60% no pagamento dos salários e/ou abonos dos professores, não investindo em formação porque parte dos docentes sendo já habilitados, não seriam beneficiados. Também não houve investimento na formação do pessoal administrativo, pois teria que ser retirado dos 40%, sobre o qual recaíam as demais despesas e investimentos do Ensino Fundamental, cujas defasagens eram muitas, entre elas as salariais (incluindo agora os abonos) e materiais como, por exemplo, rede física, transporte escolar, equipamento de escolas etc. todas a serem resolvidas com o recurso do Fundo. Parecia, aos dirigentes da educação municipal, naquele momento, ser impossível lançar mão do recurso do FUNDEF para custear formação inicial de professores. "[...] tivemos que fazer economias nos 40%, negar licenças prêmios para os funcionários, para poder controlar e honrar a folha de pagamento". (ENTREVISTADO nº. 01). Esta informação permite inferir que parte dos 40%, em algumas ocasiões, era utilizada na complementação da folha de pagamento.

A Secretaria utilizou parte dos recursos do FUNDEF em capacitações dos docentes visando a formação em serviço, a que o Município denominou Formação Continuada, mas para estas capacitações eram utilizados os recursos dos 40% ou, quando o MEC aprovava projetos municipais, com recursos do FNDE. Ao se referir aos investimentos em capacitações, no ano de 1998, o entrevistado nº. 01 informa que a parcela mínima de 60% foi utilizada exclusivamente no pagamento de professores porque "para ser utilizado em cursos havia uma série de exigências", eles tinham que ser reconhecidos pelo MEC entre outras exigências. Foram realizados, pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação, diversos cursos de atualização de professores e adequação do corpo docente para a implantação do Ensino Fundamental por ciclos. Neste caso, eram pagas horas/aula adicionais como estímulo para os professores que atingissem determinado percentual de frequência na Formação Continuada, porque havia resistência à participação em treinamentos, e, tendo em vista os baixos salários, a Secretaria julgou ser esta uma alternativa melhor do que a coerção. Estas decisões estão registradas nas atas do CACS, conforme a ata de nº. 11, de 25 de setembro de 1998, por exemplo: "A Secretária informa que os professores que estão participando do curso de aperfeiçoamento, os efetivos, receberão como aulas excedentes e, para os não efetivos, critério de contratação para o próximo ano".

Houve incentivo aos professores efetivos leigos, atuantes no ciclo para que buscassem a formação, como no caso do PROFORMAÇÃO/MEC, curso destinado à formação de professores, efetivos leigos e incentivo de aperfeiçoamento para professores do meio rural por meio do programa Escola Ativa/MEC. É importante registrar que não houve investimento para formação de professores em nível superior, portanto ainda não parecia ter chegado o momento de desfraldar a bandeira "[...] que deveria ser implementada pela democratização do acesso, da permanência e da gestão desse nível de ensino como caminho fértil para formação e a profissionalização". (DOURADO, 2001, p. 56).

Dourado (2001, p. 52) afirma serem as políticas educacionais implementadas pelo governo federal no anos 1990, articuladas às teses prescritivas e conservadoras do Banco Mundial, especificamente no que se refere à formação de professores em que se enfatiza a "formação em serviço e o aligeiramento da formação inicial, entendida como capacitação pedagógica de cunho estritamente técnico". Ele reconhece no quadro atual uma clara indução de políticas as quais, facultam este aligeiramento na formação dos docentes do Ensino Fundamental, com

financiamento público (recursos do FUNDEF), dizendo que essas políticas têm possibilitado:

[...] ainda uma verdadeira engenharia do setor privado mercantil à caça dessas verbas, o que tem se materializado com o crescente número de IES que protocolam a cada dia no Ministério da Educação (MEC) pedidos de autorização de cursos de Pedagogia e normal superior, dentre outros. (DOURADO, 2001, p. 54).

Aparentemente, o quadro no município de Ponta Porã parece caracterizar exatamente essa política, onde havia três cursos de Administração, dois cursos de Ciências Contábeis, um curso de Direito e um curso de Pedagogia foram criados, também, cursos na área da educação, em instituições privadas de Ensino Superior. É preciso reconhecer que as alterações ocorridas no financiamento do Ensino Fundamental trouxeram em sua esteira o crescimento da oferta em Educação Superior estimulada pela, possível, demanda criada pela LDB/96 mas, inegavelmente, co-estimulada pela possibilidade de investimentos dos recursos do FUNDEF na formação de professores, o que na realidade não aconteceu de forma direta, mas de forma indireta, tendo em vista que os professores, cujos salários estavam sendo pagos com pontualidade, puderam bancar sua formação em instituições particulares de Ensino Superior.

A implementação do FUNDEF no município de Ponta Porã provocou um fluxo grande de professores efetivos, com formação em Ensino Médio e/ou com formação inadequada ao nível em que estivesse atuando, na busca do Ensino Superior.

#### **2.4 Gestão Municipal do FUNDEF - O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF**

A gestão democrática do ensino público tem sido um dos grandes desafios da década de 1990. Estabelecida como um dos princípios básicos da Constituição Federal de 1988, Art. 206, inciso VI, foi reafirmada na LDB nº. 9.394/96 no Art. 3º, no inciso VIII, constituindo-se em um imperativo desta lei em se tratando das políticas governamentais na área dos direitos sociais. Por isso, ao dispor sobre o FUNDEF determinando, especificamente, a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e

Controle Social, torna-o um instrumento de controle e fiscalização, praticamente obrigatório em todos os Estados e Municípios brasileiros.

Tendo em vista a obrigatoriedade e o prazo determinado pelo governo federal, o Executivo Municipal de Ponta Porã por meio da Mensagem nº. 001/97 (sem especificação de mês e dia) encaminhou solicitação à Câmara Municipal de Vereadores para que fosse apreciada, em caráter de urgência, a matéria que propunha a criação do Conselho Municipal de Educação e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, dando ciência àquela casa de leis de que o prazo estabelecido pelo Governo Federal para que tal determinação se efetivasse seria até 30 de junho de 1997. O mesmo documento faz referência à implantação automática do Fundo em 1º de janeiro de 1998 e à possibilidade de instituição do mesmo ainda para o exercício de 1997. Ao reafirmar a necessidade do cumprimento do prazo estabelecido e, ao esclarecer quanto a possibilidade de aproveitamento de recursos, a Mensagem do Prefeito deixa transparecer interesse em buscar maiores informações e o desejo de que a instituição do Fundo ocorresse ainda no exercício corrente, frisando que "[...] Municípios considerados prioritários para recebimento de recursos financeiros da União, recursos estes que se destinarão a conclusões, reformas, ampliações de escolas e aquisições de equipamento em geral". (Mensagem nº. 001/97).

Após o parecer favorável da Câmara, em 26 de junho de 1997 sob o nº. 3.054/97, o Prefeito Municipal sancionou a Lei que criou o Conselho Municipal de Educação (CME) e, pela Lei nº. 3.055/97 criou o Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEF (CACS).

Observe-se que a urgência na criação do Conselho de Acompanhamento e Controle dos recursos do FUNDEF foi estendida à criação do Conselho Municipal de Educação (CME), conforme revela a leitura da Mensagem nº. 01/97 do Executivo para o Legislativo. Na leitura do § 3º, do Art. 4º, da Lei nº. 9.424/96 o órgão municipal entendeu ser o CME um pré-requisito para a composição do CACS, uma vez que, neste parágrafo, a lei nº. 9424/96 estabelece que um representante do CME, "onde houver" integraria o CACS. É oportuno acrescentar que o Município, na época, não tinha, ainda, criado o Sistema Municipal de Educação<sup>43</sup>. Portanto, criou-se o CME antes de existir o sistema, o qual somente foi instituído no ano 2000.

Segundo as palavras do entrevistado nº. 01: “confundiram com o CACS, e o prefeito criou o CME, sem necessidade, apenas para que tivesse um membro participante no CACS”.

A Lei Municipal nº. 3.055/97 que criou o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério fixou a sua composição em cinco membros, compreendendo: um representante da Secretaria Municipal de Educação; um representante dos professores e diretores das escolas públicas do Ensino Fundamental; um representante dos pais e alunos; um representante dos servidores das escolas públicas do Ensino Fundamental; um representante do Conselho Municipal de Educação.

A pesquisa dos acontecimentos do período foi feita em documentos oficiais e, principalmente, por meio da análise das atas do Conselho, de entrevistas com os membros que o compuseram no período de 1998 a 2000 e atas do Sindicato de Trabalhadores em Educação (SINTED), no período entre dezembro de 1997 a dezembro de 2000, e mostra que para composição do Conselho também houve uma certa precipitação visando o cumprimento dos prazos determinados em lei. Na reunião promovida pela Secretaria Municipal de Educação, em 15 de agosto de 1997<sup>44</sup>, para indicação dos nomes de conselheiros do segmento dos pais estavam presentes representantes do CME, o Ministério Público e 18 representantes de associações de pais e mestres das escolas municipais.

É interessante salientar que a pesquisa das ações do CACS foi dificultada, pelo fato de que está em tramitação, na justiça de Ponta Porã, uma “Ação Civil Por Ato de Improbidade Administrativa”<sup>45</sup> o que levou algumas pessoas, entre as selecionadas para as entrevistas e/ou responsáveis pela documentação, ao entendimento de que poderiam estar comprometendo o processo ao fornecerem informações sobre o referido Conselho. Isto dificultou o acesso a documentos e prejudicou duas das entrevistas as quais foram respondidas com frases curtas ou

---

43 O Sistema foi criado pela Lei nº. 3171, de 27 de novembro de 2000, como órgão colegiado com poderes autônomo e de atividades permanentes, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, devendo integrar o sistema municipal de ensino e assessorar o Poder Executivo de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento de educação no Município.

44 Ata, sem número, da Secretaria Municipal de Educação.

45 Por improbidade administrativa entende-se o ato que afronta os princípios norteadores da atuação administrativa; é designativo da chamada corrupção administrativa ou tecnicamente, fato jurídico decorrente de conduta humana, positiva ou negativa, de efeitos jurídicos involuntários. É ilícito político-administrativo, que induz à aplicação de sanções de natureza extrapenal em processo judicial. (ROSA, 2002, p. 210).

apenas sim e não. Três dos entrevistados solicitaram por escrito o teor das questões, antes de conceder a entrevista. Não foi possível o acesso direto aos documentos sob a responsabilidade do CACS 2000-2002 (Conselho composto para o período seguinte ao pesquisado). Esquivando-se sob as mais diversas justificativas, este Conselho não disponibilizou o Livro de Atas, principal documento para análise do funcionamento do Conselho. Ficando notório que os originais das atas não estariam ao alcance da pesquisa, recorreu-se às cópias desses documentos que, em parte, encontravam-se em poder dos membros do primeiro Conselho (da Ata nº. 1 até o nº. 13), e, em parte, às cópias das atas constantes do processo protocolado sob o nº. 048423, de 19 de fevereiro de 2001, no Fórum local, mediante autorização do Juiz responsável. Estas últimas são numeradas de 14 a 28. Na análise do conteúdo destes documentos, buscou-se os nexos entre as questões mais freqüentes e de maior relevância e os indicadores alvo da pesquisa; aspectos evidenciados pelas entrevistas e principais pontos levantados pelos documentos oficiais e pela literatura acadêmica revisada, tais como: Como era feito o controle dos recursos? O CACS, de fato, propiciou a transparência no processo de controle dos recursos do FUNDEF? Os membros do CACS receberam treinamentos e subsídios para que pudessem desempenhar seu papel de controle? Que tipo de relacionamento foi entabulado entre os membros do conselho, principalmente, com o representante do executivo? Quais as principais dificuldades e problemas enfrentados?

O incidente com o CACS<sup>46</sup> confirma as probabilidades levantadas pelos estudiosos do assunto, (DAVIES, 2000; VERHINE, 2000) que mesmo tendo sido criado para garantir a transparência ao processo de gestão do recurso do FUNDEF, não há garantias de que a representatividade da sociedade civil esteja suficientemente organizada para as funções que reivindica e pelas quais tem lutado durante muito tempo.

Neste ponto, é interessante lembrar que uma das questões levantadas nacionalmente, refere-se à importância do contexto, ao qual Kolinski (1999), chama de "fator ambiental" onde acontece a implementação das políticas públicas lembrando que são muitas as peculiaridades regionais num país com as dimensões do Brasil. Portanto, a mudança cultural, envolvendo a participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas educacionais no Município de Ponta Porã não

---

46 Referência ao segundo CACS, que iniciou sua gestão no ano 2001 e que, na qualidade de responsáveis pela transparência, eximiu-se de fornecer os dados para esta pesquisa.

pode ser efetivada de uma hora para outra, porque essas mudanças dependem de exercício continuado. No entanto, é preciso estar atento, porque se por um lado a Lei abre espaço para a sociedade civil, este é um espaço de luta que não pode ser desperdiçado, dependendo de tempo, organização e vontade. Por outro lado, o tempo que transcorrer também pode servir aos propósitos dos que não estiverem interessados no desenvolvimento de movimentos desta natureza.

É oportuno lembrar que, pelo fato de ter diversas fontes de informação, eventualmente, algumas das respostas dos entrevistados revelaram-se contraditórias entre si, neste caso, as atas, quando registram a mesma discussão, servem para dirimir as dúvidas. Como aconteceu no caso da composição do primeiro Conselho, por exemplo. Neste sentido, conforme as palavras do entrevistado nº. 01, todos os segmentos fizeram reuniões e eleições para escolher seus representantes no FUNDEF.

Representantes de pais – escolhido entre os presidentes de APMS; representante do administrativo; representante dos professores; representante do Conselho Municipal de Educação, que foi criado só para isso. Os pais indicaram três nomes e o prefeito escolheu um deles. Os outros cada segmento elegeu o seu. Depois de empossado o CACS escolheu seu presidente, que foi o representante dos pais. (ENTREVISTADO nº. 01/2002).

Para o entrevistado nº. 02 a eleição não foi tão democrática assim:

Os membros, na verdade, não foram eleitos, foram “demograficamente” indicados, porque era para ter sido feita a eleição. No entanto, foram reunidos para fazer as eleições e no dia marcado a Secretária de Educação falou que era para apresentar cinco pessoas, as quais iriam ser indicadas, pelo Prefeito, à Câmara de Vereadores para que escolhessem o representante de pais, entre os que se apresentaram. Processo totalmente errado! Isto foi para a escolha do membro do segmento pais. Quanto aos outros segmentos: representante do administrativo e dos professores foi feita uma “eleiçãozinha meio camuflada”. Naquela época, não tínhamos conhecimento da Lei, não tínhamos a Lei na mão, por isso que nós aceitamos tudo o que eles diziam. Só que a Secretaria de Educação, a Prefeitura, tinham tudo, sabiam de tudo. Diziam que não sabiam, mas depois passaram um fax para nós.

O entrevistado nº. 03 refere-se apenas à sua própria eleição:

No meu caso, representante dos professores, foi colocado em votação em assembléia no sindicato. Como ninguém entendia o que era FUNDEF, talvez seja isso, ninguém se prontificou a se candidatar para representar os professores. Então os colegas foram indicando. [...] Daí a Secretária de Educação levou alguns nomes para o Prefeito escolher e o prefeito

escolheu o meu [...] quem definiu foi o Prefeito. (ENTREVISTADO nº. 03/2002).

O entrevistado nº. 04 acentua a transparência do processo:

Foi feito de uma forma bem transparente, reunindo cada segmento, que escolhia seu representante. Isso aconteceu com o SINTED (Sindicato de Trabalhadores em Educação) que nos auxiliou. Não tinham representantes no Conselho, mas tinham uma representante no Conselho Municipal de Educação que era do SINTED. Os pais foram convidados, porque a secretaria não tinha autonomia para convocar. Foram convidados para uma reunião no anfiteatro da Prefeitura, onde estiveram presentes em torno de 30 representantes de APMs. Entre eles, foram tirados três nomes que foram apresentados ao Prefeito Municipal para escolher. Tivemos também a escolha do segmento de professores e administrativos, que foi feita no próprio sindicato. Eu acredito que o primeiro conselho constituído foi feito de uma forma bem democrática, bem transparente e uma escolha feita dentro dos próprios segmentos. (ENTREVISTADO nº. 04/2002).

A análise das atas do SINTED, mostrou que, de fato houve eleições para indicação de uma lista de nomes entre os representantes dos professores e administrativos e, que todos eles foram submetidos à aprovação do Prefeito. No caso do segmento dos pais, cinco candidatos se apresentaram e, sendo aprovados pelos seus pares, seus nomes também foram encaminhados para que o Prefeito decidisse por um deles. Um registro interessante sobre a eleição deste último segmento, diz respeito a dois candidatos que eram representantes de APMs de escolas estaduais.

Da análise do conteúdo destes documentos, concluiu-se que a constituição inicial do CACS manteve-se, praticamente, a mesma durante o período em questão, com exceção da substituição da representante dos servidores das escolas públicas, por razões particulares e, mais tarde, substituição de dois representantes do Executivo, o primeiro que, sendo destituído de suas funções de Secretário Municipal de Educação, solicitou afastamento definitivo de suas funções junto ao Conselho e, o segundo que se demitiu do cargo de Secretário e das funções de conselheiro. Este último, permaneceu no cargo de secretário e de conselheiro durante apenas 30 dias, porém antes de ocupar o cargo de Secretário, na qualidade de assessor do Secretário de Educação anterior, assistira e participara de muitas reuniões a convite do mesmo e do próprio Conselho, prestando informações, principalmente, sobre compras efetuadas pela Secretaria, sobre transporte escolar, andamento das obras: construções e ampliações. Todos os que saíram foram substituídos de acordo com o a Lei e nos prazos previstos pelo Regimento Interno.

Quanto ao funcionamento do CACS, a pesquisa nas Atas deixa claro que, na verdade, mais do que acompanhamento e controle sua função foi consultiva e até decisória, conforme é possível observar na ata nº. 5/98 que descreve o posicionamento do Conselho face aos problemas apresentados pelo Secretário de Educação, por exemplo: "[...] o Conselho decidiu que ela 'referindo-se a uma coordenadora de escola que não estava cumprindo sua carga horária' cumpra com suas obrigações e autoriza a Secretária de Educação a tomar as medidas cabíveis" e, mais adiante: "A reforma do banheiro da Escola Noronha fica para ser autorizada posteriormente". O entrevistado nº. 01 menciona:

No primeiro CACS, época de implantação, o medo de errar levou a Secretária de Educação a utilizar o acompanhamento como conselho consultivo, em algumas ocasiões o Conselho exagerava em suas funções e abusava da abertura permitida pela Secretária. [...] O Conselho funcionava, acompanhava e dividia as responsabilidades com a Secretária. (ENTREVISTADO nº. 01/2002).

Evidencia-se no relato das atas que, durante o período de implantação do Conselho, este desempenhava algumas funções que não eram de sua competência, porém entendiam, os conselheiros, que tal comportamento oferecia respaldo às ações do Secretário de Educação. Conforme os relatos dos conselheiros o primeiro Secretário (dezembro de 1997 ao final de outubro de 1998) costumava fazer reuniões antes de fazer os investimentos em MDE, apresentando seu planejamento ao Conselho e este administrava junto com ele. Era grande a preocupação com a transparência uma vez que, neste Município, de fato, o Prefeito dividia os deveres na utilização e prestação de contas do recurso com os Secretários de Educação (foram três no período) desde a implantação do FUNDEF. As entrevistas demonstram que estes tinham consciência do seu papel e do tamanho da sua responsabilidade.

Neste aspecto não há qualquer contradição entre as atas e as entrevistas. Ao referir-se à atuação do Conselho, o entrevistado nº. 02 faz a seguinte avaliação:

[...] com a professora [...] como Secretária, esta consultava o Conselho, ela tinha o bom senso de consultar. Assim quando errava, errava junto com o Conselho. Já na administração de [...], ele fazia as despesas e apresentava as contas, foi quando constatávamos os erros: notas frias, etc. Neste caso ele justificava que era para certos produtos que não havia no mercado brasileiro e então comprava no Paraguai. Inclusive o ex-secretário está respondendo por isso na Polícia Federal. (ENTREVISTADO nº. 02/2002).

O entrevistado nº. 03 confirma o depoimento do entrevistado nº. 02 quanto à conduta do primeiro Secretário de Educação: "[...] não deliberava nada sem antes nos consultar".

Reportando-se ao Regimento Interno do CACS de Ponta Porá, verifica-se que em seu artigo 1º ele é denominado Conselho Gestor e que, ao referir-se às suas atribuições, enumera as mesmas fixadas na Lei Municipal nº. 3.055/97, no entanto, o Regimento Interno acrescenta mais um inciso (inciso II) atribuindo ao Conselho "acompanhar e controlar a repartição, a transferência e aplicação dos demais recursos vinculados à Educação para o cumprimento pleno do disposto no Art. 212 da Constituição Federal". Sobre esta atribuição, pode-se deduzir que o Conselho, como era previsível, não conseguiu cumpri-la porque não há referência nas atas, nas entrevistas ou em qualquer outro documento analisado. Cabe um esclarecimento quanto à denominação Conselho Gestor sobre a qual o Manual de Orientação do MEC é muito claro: "Apesar dessas responsabilidades, deve-se ressaltar que o Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do FUNDEF. Ao Conselho cabe acompanhar toda a gestão dos recursos [...]". (MEC, 2000, p. 38).

Os principais problemas levantados pelo Conselho no período inicial de seu funcionamento referem-se às dúvidas quanto à utilização do recurso financeiro "o Tribunal de Contas só foi normatizar a utilização dos recursos um ano depois. Ligava-se para lá e nem eles sabiam as respostas"<sup>47</sup>. (ENTREVISTADO nº. 01). Os conselheiros foram unânimes ao declarar a falta de orientação na aplicação do recurso e a falta de preparo quanto aos conhecimentos técnicos para análise da contabilidade.

Entretanto, segundo os entrevistados, os Municípios receberam diversas vezes treinamentos antes da implantação do FUNDEF. Foram treinados os conselheiros, a Secretária de Educação e outros funcionários da Prefeitura sendo que, estes últimos, receberam curso do FUNDESCOLA, em outubro de 1997, cursos esses concretizados conforme o Programa de Apoio aos Secretários Municipais (PRASEM). O contador e Secretário da Administração foram capacitados e foram orientados para o concurso público e também quanto a obrigação de oferecê-lo. "Isto facilitou muito porque a Secretaria de Educação inicia o ano letivo de 1998 dando posse de concurso em fevereiro. Isto facilitou muito, muito". (ENTREVISTADO nº.

---

47 O Tribunal de Contas regulamenta a prestação de contas através da instrução normativa nº. 13, de 24 de março de 1999, a qual estabelece que a prestação de contas dos municípios tem que ser acompanhada dos pareceres dos Conselhos de Acompanhamento e Controle do FUNDEF.

01). Também foram distribuídos Manuais de Orientação (MEC, 1998) uma cartilha para os CACS desenvolvida pelo PRASEM, em 1999.

Apesar dessas providências, percebeu-se nas entrevistas com alguns dos membros do Conselho que, no início, não estava bem claro para eles, por exemplo, que o valor *per capita* não era calculado a cada mês. Assim, alguns dos entrevistados, deixam transparecer que havia subjacente a idéia de que, quando o recurso não chegasse em quantidade suficiente em determinado mês, haveria, automaticamente, a compensação pela União. Tudo era muito confuso, mas havia uma grande vontade de acertar, conforme pode ser observado na fala do entrevistado nº. 04:

Foram muitas dúvidas, que fomos resolvendo como podíamos. A própria UNDIME nos auxiliou. [...] tivemos alguma dificuldade em 1998, devido a oscilação de valores, porque a gente ficava totalmente desorientado [...] ninguém oferecia uma informação exata. Nunca coincidiam os valores de um mês com o outro [...] como era uma coisa nova ficávamos em dúvida, porque existia um valor *per capita*/aluno. Nossa conta era feita em cima do número de alunos. A gente sabia os tempos de maior arrecadação da safra, da safrinha, do boi gordo etc... e recebíamos a informação de que os impostos federais, também tinham queda nesta época [...]. (ENTREVISTADO nº. 04/2002).

Um dos entrevistados faz referência a um ponto negativo que não foi levantado pelos demais conselheiros: "ciúme das outras Secretarias Municipais e pressão política para uso indevido dos recursos" (ENTREVISTADO nº. 06/2003). Ressentiam-se as demais Secretarias, porque constituía-se em fato inédito o poder atribuído ao Secretário de Educação no controle dos recursos do FUNDEF, principalmente pelo montante desse recurso o qual passou a ser divulgado e discutido na comunidade, como nunca acontecera anteriormente.

Os entrevistados que acompanharam todas as gestões, avaliam a atuação do Conselho, e, quando se reportam à gestão do último Secretário do período, o fazem com algumas ressalvas ao funcionamento do Conselho e às diferentes relações estabelecidas com os diversos representantes do Poder Executivo no referido órgão colegiado. Sobre este assunto, informam que, inicialmente, o funcionamento tinha as mesmas características das gestões anteriores, entretanto, com o passar do tempo, as reuniões não tiveram mais a mesma regularidade (de trinta em trinta dias, conforme determina o Regimento Interno). Em agosto de 1999, deveriam ter sido realizadas novas eleições para o CACS, mas estas foram sendo prorrogadas até o mês de agosto de 2000. Tendo sido ultrapassado o prazo legal

para as eleições, o grupo de conselheiros solicitou sua recondução, junto ao Prefeito Municipal, o que foi recusado<sup>48</sup>. De qualquer forma, o Art. 2º da Lei que cria o CACS veda o direito de recondução, assim como também determina que não deve o mandato coincidir com o período de início e término do mandato do Chefe do Executivo Municipal. Porém, é justamente o que vai acontecer, porque as eleições municipais acontecem no ano 2000 e, o Prefeito que sai, dá posse ao novo Conselho no final de seu mandato.

As entrevistas indicam o descompromisso do último membro, representante do Executivo, o qual não comparecia às reuniões, entretanto, o Art. 12, inciso I, do Regimento Interno do CACS diz: "[...] os conselheiros ausentes em três sessões consecutivas ou cinco alternadas no período de um ano, sem prévia, justificativa implica em perda do mandato" mas não há registro de que tenham sido efetivadas iniciativas neste sentido ou que este tenha ultrapassado o limite estabelecido pelo Regimento. Aparentemente, prevalecia no CACS uma política de impotência diante dos fatos. Sobre este assunto, o entrevistado nº. 02 assim se refere:

No início, não houve problema na gestão do Secretário [...] terceiro e último Secretário de Educação do período investigado, a relação era até mais aberta, mas depois ele foi se fechando, afastando-se e atrapalhando as nossas reuniões porque não comparecia. Aí insinuavam que não estávamos fazendo reuniões e que o presidente do Conselho havia sumido. Isso foi até divulgado pela imprensa. (ENTREVISTADO nº. 02/2002).

Quanto ao atraso na realização de novas eleições, a entrevistada nº. 03 chama a atenção para o desconforto dos membros, os quais não tinham mais o controle do recurso do Fundo porque expirara o prazo de sua gestão, mas não podiam abandonar o cargo enquanto não fossem escolhidos os novos membros.

Um incidente vai marcar as eleições deste Conselho, quando estas finalmente acontecem<sup>49</sup>: Conforme o inciso II do Art. 3º, da Lei que cria o CACS, um dos membros do Conselho deveria ser "representante dos professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental" não haveria impedimento à candidatura de professores ou diretores da Rede Estadual, ainda que o Conselho fosse para controle dos recursos administrados pela instância municipal. Também, não haveria impedimento à participação dos presidentes de Associações de Pais e Mestres (APMs) de escolas estaduais. Desse modo, de acordo com a lei foi

---

48 A Ata do CACS, nº. 23, de 10 de dezembro de 1999.

49 Registrado pela Ata nº. 486 do SINTED, de 10 de agosto de 2000.

permitida a candidatura de uma professora da Rede Estadual a qual ganhou a eleição.<sup>50</sup> Conforme determina a Lei Municipal nº. 3055/97, é da competência do Prefeito designar os membros "indicados por seus pares" e, neste caso, o chefe do Executivo optou por designar o segundo mais votado em detrimento da candidata mais votada.

Ao recorrer à Promotoria de Justiça, a professora fez um termo de declarações<sup>51</sup> prestado "noticiando ter sido preterida pelo Executivo à nomeação para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF" (Investigação Preliminar nº. 001/2001/PJDPP/PP/01) e, também, sobre o atraso dos vencimentos, professores do Ensino Fundamental, relativos ao mês de novembro. Em relação ao caso da eleição, a Promotoria de Justiça deu parecer de arquivamento e remeteu cópia ao Exmo Procurador de Justiça, justificando que:

Se a legislação permite ao prefeito nomear para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF um dos indicados pelos professores, sem obrigar que seja o mais votado, não há que se falar em prejuízo àquele que maior número de votos obteve, falecendo, portanto, direito para ajuizamento de procedimento judicial (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL/ PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE PONTA PORÃ).

O parecer da Promotoria da Justiça foi ratificado por unanimidade pelo Conselho que homologou a promoção de arquivamento do caso. Neste caso, foi dado posse ao segundo mais votado que era funcionário da Rede Municipal e que teve a aprovação do Prefeito. Questões desta natureza podem abalar a confiança no direito da representatividade democrática e na própria gestão enquanto compartilhada pela sociedade civil.

No entanto, cumpre salientar que o documento entregue pela acima referida professora se, por um lado, resultou infrutífero, por outro, deu origem à "Ação por Improbidade Administrativa" contra o Poder Executivo Municipal, considerando que a Promotoria Pública entendeu desmembrar o documento em dois processos<sup>52</sup>.

No termo de declarações junto à promotoria da Justiça, a professora eleita, mas não empossada no CACS, noticia que:

---

50 Ata nº. 486/2000 - reunião realizada em 10 de agosto.

51 Terminologia utilizada pela Promotoria da Justiça para documento que solicita investigação por parte deste órgão público.

52 Tramita ainda hoje na justiça de Ponta Porã um volumoso processo por improbidade, contra as pessoas responsáveis pela utilização dos recursos do FUNDEF, naquele período, neste município.

[...] o Secretário de Educação informou à declarante que, sem eleger o representante dos pais, não poderia nomear os demais integrantes do Conselho. Que não tem conhecimento de que o Secretário Municipal tenha empreendido alguma ação no sentido de convocar os pais com este objetivo. Que dessa forma ficam impossibilitados de fiscalizar os recursos do FUNDEF porque o executivo não providenciou a sua nomeação; Que enquanto isso, quem deveria fiscalizar tais recursos seriam os Conselheiros antigos, porém estes entendem que não podem exercer a fiscalização, tendo em vista que houve eleição e que seus mandatos já estariam findados, e caberia ao executivo providenciar a nomeação dos novos conselheiros, desse modo os recursos do FUNDEF, estão totalmente sem qualquer fiscalização; [...].

Conforme pode ser constatado, em Ponta Porã, a sociedade não ficou alheia aos supostos desmandos do poder público, tanto que há esta ação em andamento por improbidade administrativa. Além disso, percebe-se que há participação, quando há estímulo e que houve disposição em colaborar com as atividades do Conselho. Também, constatou-se algumas omissões que, salvo melhor juízo, demonstraram receio de perda de empregos e cargos, por desconhecimento de direitos e, ainda, eventualmente, um tipo de participação no sentido de facilitar e/ou justificar as ações do executivo. Exemplificando, poderia ser citado o Conselho "oficialista" a que se refere Arelaro (1999) porque sua composição, em nível de legislação, foi apontada pelo MEC e, no caso do Município, escolhida pelos segmentos, mas submetida à aprovação do Prefeito. Dessa forma, poderiam estar "deixando de cumprir seu papel de órgãos de controle civil da aplicação dos recursos públicos", conforme analisa a autora. Aqui, torna-se relevante retomar a questão cultural, (KOLINSKI, 2000), cujas particularidades diferenciam a aplicação da Lei nos municípios à qual, também, se refere o entrevistado nº. 02, alertando para a questão do vínculo empregatício "[...] o vínculo empregatício do funcionário com a Prefeitura atrapalha o funcionamento, porque ele tem medo de ser mandado embora, isso faz com que não funcione bem". Esta questão ficou evidenciada na atitude do segundo CACS, em cuja gestão foi realizada a coleta de dados para esta pesquisa, com o qual não foi possível estabelecer diálogo ou recolher informações, ao contrário do que se esperava e ao contrário da atitude da maioria das outras fontes.

É correto salientar que, mais uma vez, se destaca a questão cultural a qual se manifesta em atitudes desta natureza em um país de exclusão, cujos ideais de participação popular não tem sido tarefa fácil, apresentando mais limites do que liberdade. Basta lembrar a questão do escravismo, das ditaduras e dos cabrestos, entre outras.

Quanto às principais preocupações dos conselheiros, do primeiro CACS, no exercício de suas funções, no período entre 1998 a 2000, estas são relacionadas basicamente aos mesmos problemas:

- 1) Em primeiro lugar, folhas de pagamento e lotação de professores, segundo o entrevistado nº. 01:

[...] o Conselho fiscalizava de verdade as escolas com a lista de funcionários para ver quem era quem [...]. Houve, por exemplo, o caso das horas extras pagas a funcionários que, por falta de novas contratações, aumentaram seu expediente. Nesta ocasião, o Conselho não queria permitir o pagamento da folha já pronta. Tiveram que refazer a folha de pagamento. (ENTREVISTADO nº. 01/2002).

- 2) As linhas de transporte escolar, eram outro ponto muito questionado, a quilometragem dos ônibus, o combustível, "tendo o assessor que dar uma aula de como funcionava o transporte", diz o entrevistado nº. 01. Também a utilização indevida dos ônibus e outros veículos adquiridos com o recurso do FUNDEF, por ordem do Prefeito, para transporte de grupos estranhos ao Ensino Fundamental fora do horário, no último ano de seu mandato. As licitações para linhas de ônibus exigiam conhecimento técnico do contador da prefeitura, mas a responsabilidade cabia ao Secretário de Educação, nomeado gestor do recurso: "Se tivesse conhecimento técnico, [...] hoje não estaria respondendo por estas falhas". Segundo os entrevistados, tudo foi acompanhado pelo Conselho que, também, não tinha este conhecimento técnico;
- 3) As notas fiscais são tema de várias atas e motivo de esclarecimento do entrevistado nº. 02:

[...] Já na administração de [...], ele fazia as despesas e apresentava as contas, foi quando constatávamos os erros: notas frias, etc. Neste caso, ele justificava que era para certos produtos que não havia no mercado brasileiro e então comprava no Paraguai. Inclusive o ex-secretário está respondendo por isso na Polícia Federal. (ENTREVISTADO, nº. 02/2002).

A questão das notas não condiziam com o valor, mas era uma nota de prestação de serviço, por exemplo, não tinha como contestar, apesar de que aquilo era um exagero, porque sabíamos que devia ser feito uma pesquisa de preços. Eles diziam que este havia sido o mais barato. (ENTREVISTADO nº. 03/2002).

- 4) Outro ponto, são os rateios dos resíduos dos recursos dos 60% que eram divididos sob a denominação de abonos entre os professores que foi estendido, em 1998, igualmente, a todos os professores, tanto em sala de aula quanto aos que estivessem em licença. O administrativo também recebeu um abono em detrimento de outras despesas (dos 40%) que foram cortadas, isto se justificou pelo fato de o administrativo na ocasião ter um salário muito baixo. Como a Lei nº. 9.424/96 não determina critérios para recebimento do abono, inicialmente, cabia ao CACS a decisão de como proceder a repartição dos recursos residuais dos 60%;
- A revisão de balancetes e aprovação de contas foi outro assunto constante nas atas e nas entrevistas. Sobre esta função do Conselho pode-se dizer que é perceptível a dificuldade técnica, a que se referem os entrevistados e que a aprovação das contas se baseava muito mais em confiança do que em conhecimentos técnicos. O controle dos repasses dos recursos, via Banco do Brasil, era feito pelo Presidente do CACS que tinha a senha da conta bancária. Observou-se que, a partir do momento em que a contadora da Secretaria de Educação passou a compor o Conselho (representando o pessoal administrativo), ficava ao encargo desta ou do Secretário de Educação os esclarecimentos quanto aos repasses, à utilização dos recursos e, também, os de ordem técnica, conforme relata o entrevistado nº. 03: "[...] nunca tivemos problemas [...] a contadora sempre tinha a informação lá, e repassava para a gente verificar". No entanto, era ambígua sua posição, uma vez que deveria fiscalizar um recurso cuja prestação de contas era de sua própria elaboração.
- 5) Vale salientar que todas as prestações de contas apresentadas ao Conselho foram aprovadas, algumas com atraso, com algumas reservas, e com pedidos de maiores esclarecimentos, por parte dos conselheiros, quanto às notas fiscais ou algum outro item, mas sempre aprovadas.
- 6) Registrou-se, ainda, a fiscalização "*in loco*" quando da execução de obras de construção, ampliação e reparos, ocasião em que dois ou mais conselheiros se deslocavam com este objetivo, respaldando a ação do Secretário de Educação. Eram feitas negociações com fornecedores. Apesar de não fazer parte de suas atribuições, o Conselho discutia os valores com as empresas contratadas para as reformas nas escolas,

conforme relata o entrevistado nº. 04: "a empresa teve que baixar o preço, porque o Conselho levou dados técnicos e discutiu o preço [...], a Secretaria de Educação ganhou cerca de R \$ 5.000,00 numa obra que estava orçada em R\$ 30.000,00".

A liberdade para selecionar prioridades e a transparência na aplicação dos recursos se destaca nas palavras do entrevistado nº. 04, no parágrafo anterior.

A presidente do SINTED faz uma avaliação do CACS e da sua composição:

É ótimo, a criação do FUNDEF foi uma das coisas mais importante que houve na educação do Brasil, porque, se existe um Conselho, é mais fácil proteger o dinheiro e a aplicação do recurso público, há menor possibilidade de desvio e, no desvio, é mais fácil contornar e buscar o dinheiro de volta, fazer denúncias. A pessoa fica com medo tendo uma fiscalização acirrada em cima, ao contrário de quando é feito pelo Tribunal de Contas que são pessoas do governo e demora muito, enquanto que pelo Conselho, é imediato. Teria que mudar alguns critérios quanto à escolha dos membros e quanto à permanência – o tempo (dois anos) é muito pouco, porque quando a pessoa está “pegando o jeito” termina, e, tem que começar tudo de novo. (ENTREVISTADA, Presidente do SINTED/2002).

As referências feitas a matrículas, tanto nas atas, quanto nas entrevistas indicam que, inicialmente, a Secretaria Municipal de Educação esteve preocupada com a captação de matrículas, mas as principais discussões indicam que a grande questão era como acomodar tantas matrículas. Há unanimidade entre os entrevistados sobre o controle do Censo Escolar, mas não houve qualquer levantamento para verificar se ainda havia crianças fora da escola no Município. Porém, havia preocupação em conferir se o recurso estava sendo repassado conforme a Lei nº. 9.424/96 determina. Sobre este assunto, interessa o que diz o entrevistado nº. 04:

Para nível de Estado não tenho dados completos, mas com relação a valores, diversas vezes discutimos e sabemos que o Estado era sempre auto-suficiente. O que ocorria na época, é que municípios como, por exemplo, Camapuã, só tinha 4 escolas de Ensino Fundamental, então mesmo com boa arrecadação o município recebia pouco do FUNDEF porque a matrícula era pequena e a diferença era repassada para municípios ou para o Estado, que tinham maior número de alunos. No caso de Ponta Porã nossa matrícula era grande e a arrecadação baixa. O valor *per capita* era R\$ 315,00, a nossa arrecadação atingia pouco mais de R\$ 200,00, então o Estado completava o recurso municipal. Da União, eu tenho quase certeza que não (recebíamos complementação). Pelos nossos cálculos, o Estado do MS era auto-suficiente. A conta feita era a de que no exemplo de Camapuã, o município perdia dinheiro. (ENTREVISTADO nº. 04/2002).

Algumas ilações podem ser formuladas a partir do que foi relatado sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em Ponta Porã: a) houve interesse em dar cumprimento ao artigo 4º da Lei nº. 9.424/96, quanto ao prazo, composição e funções do CACS qual seja, acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, portanto, este município pode ser incluído entre os 80,7% contabilizados pelo "Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF" (MEC, 1999). Além destas funções, o Conselho acompanhou a reestruturação do Plano de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério e o Censo Escolar. Não houve acompanhamento das funções do CACS, por parte do segmento pais, tendo em vista que nunca houve repasse por meio de seu representante o qual informou não haver como efetivar tais reuniões porque não havia, em nível municipal, qualquer tipo de organização que congregasse este segmento. Já, o magistério e pessoal administrativo, estes, acompanharam de perto os acontecimentos, principalmente via sindicato, embora os registros demonstrem que o interesse da categoria recaiu, quase que exclusivamente sobre a utilização dos 60% do Fundo.

A preocupação maior dos professores era o medo de que fosse desviado o dinheiro dos salários, se teriam algum abono, se sobrou algum dinheiro para o rateio. Nunca houve reunião específica, sempre se aproveitava às reuniões do sindicato. (ENTREVISTADA, presidente do SINTED/2002).

A presidente do SINTED relata que, em nível de município, são questões sobre a prestação de contas do FUNDEF, a qual deveria ser efetivada pelos representantes da categoria, no sindicato, mas não tem acontecido, apesar da cobrança feita pela diretoria do sindicato.

Agora fizemos uma cobrança formal, por escrito. Este é um ponto negativo no funcionamento do FUNDO em Ponta Porã, mas esta prestação de contas deveria acontecer, sem que fosse solicitada, nas próprias assembleias. É a única coisa que a gente solicita - é a transparência. Não saber dar uma resposta técnica à gente entende, porque a gente também não sabe como funciona a parte técnica. Teria que ser uma transparência automática. (ENTREVISTADA, presidente do SINTED/2002).

Houve diferença na atuação do Conselho dependendo da receptividade do Secretário de Educação em exercício, motivando ou desmotivando a participação, facilitando ou impedindo a continuidade nas ações. Durante a gestão do primeiro Secretário de Educação, houve monitoramento cuidadoso das receitas e das

despesas, divulgação de balancetes: na Câmara de Vereadores, nas unidades escolares, no sindicato, na Secretaria de Educação e no jornal local; na gestão do segundo não houve tempo para que se concretizasse esta rotina e com o terceiro não era adotada esta prática de modo que se conclui que a prestação de contas era ação a ser executada pelo Secretário e não pelo CACS, porque se fosse do Conselho este teria mantido a rotina tendo em vista que, com a troca de Secretário, o conselho não foi alterado a não ser no que se refere ao representante do Executivo.

O CACS de Ponta Porã extrapolou em suas funções ao exercer a administração dos recursos, quando lhe cabia o acompanhamento e controle da utilização do Fundo. No entanto, havia um consenso entre os conselheiros para que isto acontecesse, durante as gestões do primeiro e segundo Secretários Municipais de Educação. Também, segundo o Regimento do CACS, o Conselho extrapolou ao deliberar sobre a atuação de funcionários nas escolas<sup>53</sup>, porque sua função deliberativa deveria restringir-se ao funcionamento interno do Conselho. Houve denúncia de desvio de recursos dos 60% para os 40%, com o objetivo de pagamento de reformas e compra de material, o que teria ocasionado a perda do abono dos professores em setembro de 1998. Há um processo em tramitação no Fórum local por improbidade administrativa envolvendo o último Secretário de Educação do período da pesquisa, o Prefeito e a Contadora da Secretaria de Educação, por desvio dos recursos do FUNDEF nos meses de novembro e dezembro do ano 2000. O primeiro Secretário de Educação também responde, em 2002, a um processo junto ao Tribunal de Contas do Estado por problemas com licitação, de cuja Lei nº. 8.666, na época, não tinha perfeito conhecimento. Este último, refere-se a erros cometidos em 1998 e que só foram investigados em 2000.

Na opinião do entrevistado nº. 01, esta seria uma das grandes falhas:

Deveria haver no TC uma equipe só para atender o FUNDEF. Terminando o ano, aí pelo mês de janeiro e fevereiro deveriam *baixar* em peso nos municípios ou pelo menos de seis em seis meses, para não deixar as coisas acontecerem – porque poderia ir sendo corrigido. (ENTREVISTADA, nº. 01/2002).

---

53 Segundo o Regimento Interno do Conselho: "& 1º - São funções do Presidente: [...] d) Baixar portarias, resolução e normas das deliberações do Conselho Gestor e outros atos necessários ao seu funcionamento". (Grifo nosso).

Este assunto merece uma importante reflexão sobre os desmandos no cumprimento da Lei por parte dos órgãos governamentais, que fazem dos CACS coniventes com posturas inescrupulosas as quais fogem ao seu controle e acabam por diminuir a sua credibilidade, enquanto órgão que representa a sociedade civil. Isto acontece, muitas vezes, por sonegação ou falta de informação dos órgãos locais e outras por falta de assistência técnica especializada imediata. Acrescente-se a estes fatores a característica de que quanto menor for o município mais fácil se torna o controle de realização de obras, controle de folhas de pagamento e lotação de professores. Em contraposição, fica maior a dificuldade para pressionar os órgãos públicos porque existem laços de parentesco, amizade, fidelidade, troca de favores e dependência entre os membros do Conselho e o Executivo local, situações que inibem a atuação do CACS, conforme ficou evidenciado nas entrevistas com membros do conselho local.

As informações compiladas neste trabalho parecem confirmar o que informa Davies: (1998, p. 21) "avaliação e controle social adquirem relevância, porque os órgãos estatais responsáveis pela aplicação (Secretaria de Educação) e fiscalização (Tribunais de Contas) da aplicação das verbas não demonstram confiabilidade e competência necessárias". Mas é preciso considerar, também, o que diz Oliveira (2000, p. 227) a este respeito, quando o autor pondera que não se pode correr o risco de generalizações simplificadoras, e que é preciso reconhecer que tais organismos podem adquirir características peculiares em diferentes regiões, podendo cumprir aqui e acolá um papel democratizador e efetivamente fiscalizador, a regra, nos casos dos Tribunais de Contas, depõe contra eles porque há, segundo o autor, dependência e subserviência ao Poder Executivo. Segundo Oliveira (2000), apesar de honrosas exceções, estes organismos acabam por serem coniventes com práticas de manipulações de informações por parte do Poder Executivo, em todos os níveis, para não cumprir ou cumprir formalmente a legislação relativa ao financiamento da educação.

Ainda, sobre a importância do CACS, deve-se dizer que de nada valem os mecanismos de controle fixados em lei se não houver a efetividade na atuação dos responsáveis pelas ações, neste caso, os representantes da sociedade civil organizada, materializada no CACS, principalmente, pelos professores e pais (APM), ambos fortemente envolvidos com o processo educacional, considerando que se trata da fiscalização de seus próprios interesses. Neste sentido, é oportuno ressaltar, aqui, o que diz Fernandes (2001) ao referir-se às dificuldades metodológicas

encontradas pelos profissionais da educação, também, na realização de pesquisa relativa ao financiamento da educação. Segundo a autora:

A primeira relaciona-se à formação do professor que, por um pressuposto curricular e metodológico (via de regra a questão do financiamento da educação, quando trabalhada nos cursos de Pedagogia, reduz-se à análise legal, ou seja, ao estritamente contido na legislação educacional, sem dar atenção à dinâmica social e econômica que determina esta legislação, o que poderia ampliar o campo de análise sobre a questão) forma ao longo da história, professores que não dominam a linguagem das contas públicas, da economia e da legislação alusiva à política do financiamento da educação. (FERNANDES, 2001, p. 216).

No caso de Ponta Porã, é incompreensível que, após duas gestões, a categoria não tenha tomado iniciativas no sentido de poder responder a altura aos compromissos assumidos na gestão participativa, pelos quais tanto tem lutado desde a década de 1980. Não há registro de que tenham sido aprofundados estudos sobre financiamento da educação pela categoria, também, não houve mobilização do SINTED no sentido de oferecer assistência técnica e respaldo aos membros que representam a categoria no CACS, conforme confirmam as palavras da presidente da organização, que faz uma avaliação da participação do docente e administrativo no Conselho:

Discute-se a eleição dos nossos representantes no Conselho, se vai alterar ou não (a categoria é que vai decidir), porque as pessoas não têm grande conhecimento sobre o assunto e as que estão ali estão aprendendo e se nós trocarmos vai ser um novo aprendizado para outras pessoas. Quando é que vamos estar preparadas para realmente dominarmos este processo? Porque elas foram treinadas para participar, fizeram curso fora do município [...]. (ENTREVISTADA, presidente do SINTED/2002).

Percebe-se que a participação dos segmentos dos pais docentes e administrativos é frágil e, aparentemente, considera-se mais conveniente modificar a lei do que garantir participação mais efetiva mediante o preparo dos participantes via sindicato local ou via a própria Federação dos trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. A continuidade no mandato dos membros do CACS pode ser uma medida importante porque potencializa um acompanhamento e controle mais efetivo, mas, por outro lado, pode atender a outros interesses quando feita à revelia da categoria que representa. É preciso mais do que o alongamento no mandato, é indispensável que seja dado o retorno, obrigatório, de quem representa para os representados e que estes, por sua vez, dêem respaldo ao seu representante.

Todos precisam participar porque é assim que se garante a cidadania. A categoria dos profissionais da educação precisa aproveitar melhor os espaços de luta que foram duramente conquistados. Quanto ao despreparo tanto dos professores, enquanto categoria organizada e, diante da pouca confiabilidade técnica e política das autoridades no que diz respeito à elaboração de orçamento e aplicação de recursos públicos em educação e, do Tribunal de Contas na fiscalização, Davies (1998) recomenda uma medida de curto prazo que pode ser adotada por movimentos sociais e, em particular, pelos profissionais da educação e seus sindicatos, é a capacitação técnica para análise dos orçamentos, balancetes e balanços gerais do Poder Público, que é também uma capacitação política, no sentido de que as organizações dos movimentos sociais e profissionais poderão ter mais eficácia nas suas reivindicações.

Resumindo, em que pese algumas disfunções constatadas na análise que fizemos do CACS, cabe destacar a notória mudança na gestão dos recursos financeiros da Secretaria Municipal de Educação a partir do FUNDEF, durante o período pesquisado, porque percebeu-se preocupação em tornar públicas as ações, as despesas, abriram-se espaços para discussões, admitiram-se participações, ainda que parciais. Desencadearam-se crises entre os professores, no sindicato, porque ao mesmo tempo que alertou a categoria para a desconhecida utilização dos outros 15% destinados à educação pela Lei Orgânica Municipal trouxe, como efeito perverso, a divisão dos docentes: uma "elite" composta pelos que recebem salários com pontualidade e os que não, e não têm perspectivas de recebê-lo com pontualidade e nem garantias de recebê-los e dos que recebem eventuais abonos e dos que não são beneficiados por eles. Além da crise interna, a questão extrapolou as fronteiras institucionais envolvendo a comunidade que, indiretamente, mantém-se informada e passa a entender o professor municipal como um consumidor que merece crédito, porque tem data para receber salário. O que o comércio local não sabia, mas foi sendo informada, é que a situação da categoria não era uniforme e isto ficou registrado na fala de um professor da Educação Infantil (SINTED, ata nº. 452 de 14 de maio de 1998): "estamos levando desvantagem pois o comércio fica sabendo que os professores receberam, só que não somos nós, são os professores do Fundo". Enfim, a etapa de atuação do professor na Educação Básica, para o comércio local, se transforma em mais uma forma de discriminação.

Diante disso, a categoria dos professores tenta organizar-se, fortalecida pelo apoio do CACS, no sentido de exigir que a administração dos outros 15% (dos 30%

previstos na LOM) dos recursos da educação, seja efetivada, diretamente, pela Secretaria Municipal de Educação. São reforçadas as cobranças de gestão transparente, também, desses recursos.

Outro impacto perverso do FUNDEF recaiu sobre o PCCRM, porque para este plano, os salários foram discutidos nos limites do que o Executivo planejava pagar, sem comprometer o seu caixa, haja visto que dos outros 15% é que eram pagos os salários dos aposentados, dos professores da Educação Infantil e de Jovens e Adultos, sendo que para os salários destes grupos não há limite mínimo de, no mínimo, 60% dos recursos. Vale lembrar que fatos desta natureza evidenciam, também, que a política salarial do magistério continua sendo um problema não resolvido, e cria outro pior porque, ao determinar que somente poderiam receber salários do recurso do Fundo os professores em efetivo exercício do magistério no Ensino Fundamental, além de reconhecer que o recebimento de salários em dia é um privilégio, estimula situação diferenciada entre os professores das diversas etapas de ensino, provoca uma ruptura dentro da categoria, e, admite, publicamente, que o desvio de funções na educação pode ser admitido, contanto que não seja no Ensino Fundamental.

Neste trabalho ainda cabe lembrar que, passados os dez anos estipulados para a vigência do FUNDEF, as prefeituras, cuja arrecadação é insuficiente dependendo de recurso complementar da União, terão muitas matrículas, muitos professores efetivos e poucos recursos. Em que pese o pronunciamento abaixo, da presidente do SINTED, a julgar pelo que informa o entrevistado nº. 04: "O valor *per capita* era R\$ 315,00, a nossa arrecadação atingia pouco mais de R\$ 200,00, então o Estado completava o recurso municipal" neste município, não será exequível o atendimento viabilizado pelo FUNDEF, após os dez anos de sua vigência, considerando que os objetivos, de justiça social, equidade, descentralização, melhoria da qualidade e valorização do magistério, já atingidos em 1999 pela avaliação do "Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF" (MEC, 1999) requerem investimentos financeiros dos quais o município não mais irá dispor.

A presidente do SINTED informa que no que se refere ao sindicato:

[...] a discussão em nível de estado é de que o final do FUNDEF é em 2006 e, a questão vai ser complicada porque em alguns municípios houve uma corrida desesperada atrás de alunos, inclusive fechando escolas Estaduais - graças a Deus não aconteceu em nosso município. Os municípios fizeram campanha e trouxeram alunos para as Redes Municipais e deixaram escolas estaduais sem alunos. O que é que os municípios vão fazer quando

acabar a vinculação do recurso do FUNDEF? Com o tamanho da folha de pagamento? Com o quantitativo de alunos? Está discutindo-se o FUNDEB, mas que ninguém sabe se isto está interessando ao congresso. Estamos realmente apreensivos. E agora muitos municípios já se deram conta disso e não estão mais tão interessados em atrair novas matrículas. Alguns Prefeitos tem uma outra visão, mas ainda existem prefeitos pegando alunos, estão interessados no dinheiro, e não estão preocupados com o futuro e, certamente, estão pensando "que se lixe" quem pegar o problema depois. Não é o caso de Ponta Porã, porque, aqui, os vereadores estão interessados, o sindicato está interessado e (ela, a presidente do SINTED) acredita que a categoria está interessada em discutir o que vai acontecer conosco futuramente. (ENTREVISTADA, presidente do SINTED/2002).

Compreendendo que a discussão sobre o FUNDEF ainda não se esgotou e que apresenta ampla e diversificada possibilidade de análises importou, neste capítulo, proceder o balanço dos impactos constatados nas dimensões educacional e política, no âmbito do município de Ponta Porã. A estas discussões estão subjacentes outras questões, entre estas, as de ordem econômico financeiras cuja análise pode ajudar a compreender os impactos nas dimensões anteriores.

## **CAPÍTULO III**

### **O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ: DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA**

Este capítulo analisa os dados econômico-financeiros do município de Ponta Porã, entendendo que a força dos números pode traduzir com maior alcance a compreensão dos efeitos impactantes do FUNDEF.

Tendo por base documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças de Ponta Porã/MS, nesta fase do trabalho foram utilizados os dados econômico-financeiros do Município de Ponta Porã os quais se compuseram de planilhas de receitas e despesas constantes dos balanços e balancetes, além de esclarecimentos de ordem técnica do Secretário Municipal de Finanças, Sr. Antônio Carlos Filho.

Em primeiro lugar, é importante tecer algumas considerações quanto ao respaldo legal para o funcionamento do sistema de fundos e delimitar as competências distribuídas localmente para o seu gerenciamento.

Por se tratar de um fundo, o FUNDEF está sujeito à Lei Federal nº. 4320/64, cujo Art. 71 determina: "Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas, que por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação".

No Art. 74, a mesma Lei Federal permite alguma flexibilidade quanto à organização de cada ente federativo ao estabelecer: "A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente". Sob o respaldo desta Lei, conforme informa o Secretário de Finanças do Município de Ponta Porã, "todo o Fundo tem que ter contabilidade própria" o que vem ratificar a orientação, reiteradamente, fornecida aos membros do

CACS durante os treinamentos, quando da implantação do FUNDEF: "O FUNDEF é uma prefeitura dentro de outra prefeitura" (Entrevistado nº. 1, 2001).

Sobre este assunto Callegari&Callegari informam:

[...] a Lei Federal, ao instituir o Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com seus efeitos estendendo-se aos Municípios, traz um fato jurídico-administrativo de forte impacto e de alcance social relevante para dentro da realidade político administrativa desses entes federados autônomos, com repercussões nas finanças, no orçamento, na contabilidade, no quadro de servidores, nas relações entre níveis de governo. Daí a conveniência e a propriedade, ou mesmo necessidade, de lei própria de cada ente federado, a ratificar a lei que o compromete; reproduzindo-a no geral e, no que couber, adaptando-a as suas peculiaridades, caso a caso. A finalidade é formalmente, integrá-la ao repertório das leis que são suas, na composição de um todo harmônico e atual. (CALLEGARI&CALLEGARI, 1997, p. 42).

No caso de Ponta Porã, a Lei Municipal nº. 3075/97 que criou o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), estabelece em seu Art. 5º: "O FUNDEF será administrado pelo Secretário de Educação do Município conjuntamente com um servidor da área de Educação designado por Decreto do chefe do Executivo". Esta é uma especificidade deste município, respaldada na Lei Federal nº. 4320/64, que permite maior independência do Secretário de Educação, na administração dos recursos do financiamento o que pode estar evidenciando o grau de confiança existente entre o Prefeito e o Secretário de Educação porque a Lei Federal não obriga o Executivo a delegar a gestão deste recurso financeiro.

O entrevistado nº. 01, membro do primeiro CACS, em 1998, informou que ao ser implantado o FUNDEF, eram apenas quatro os municípios do Mato Grosso do Sul em que o Secretário desfrutava desta prerrogativa: Ponta Porã, Corumbá, Aparecida do Tabuado e Amambai. Independentemente desta discussão, os fatos indicaram que, com a implantação do FUNDEF em 1998, o Prefeito deste município delegou ao Secretário Municipal de Educação a administração dos 15% dos recursos municipais, vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Tendo como referencial, Callegari&Callegari (1997) Davies (2001), Pinto (2000), Fernandes (2001) examinou-se a documentação contábil e procedeu-se a análise que será desenvolvida a seguir.

### 3.1 Análise da utilização dos recursos do FUNDEF no Município de Ponta Porã

Os orçamentos do município de Ponta Porã mostram no período de 1996 para 2000, um crescimento no valor total das receitas provenientes de receitas próprias e de transferências.

**TABELA 13 - Receitas Próprias - Ponta Porã/MS - 1996 a 2000**

RECEITAS PRÓPRIAS	1996	1997	1998	1999	2000
<b>IMPOSTOS PRÓPRIOS</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
IPTU - Imposto real e territorial urbano	2.265.504,98	2.236.686,35	2.187.230,72	1.608.075,50	2.871.099,15
<b>Imposto predial</b>	<b>1.668.399,69</b>	<b>1.406.557,43</b>	<b>1.370.290,39</b>	<b>1.163.642,59</b>	<b>1.708.895,09</b>
<b>Imposto territorial</b>	<b>597.105,28</b>	<b>830.128,92</b>	<b>816.940,33</b>	<b>444.432,90</b>	<b>1.162.204,06</b>
<b>ITBI - Imp. sobre transm. Inter vivos</b>	<b>464.582,62</b>	<b>561.823,29</b>	<b>477.073,09</b>	<b>467.208,23</b>	<b>227.315,73</b>
<b>ISS - Imposto sobre serviço de qualquer natureza</b>	<b>978.740,05</b>	<b>1.074.419,05</b>	<b>1.077.219,90</b>	<b>573.961,31</b>	<b>982.420,64</b>
	3.708.827,65	3.872.928,69	3.741.523,70	2.649.245,04	4.080.835,52
<b>MULTAS E JUROS DE MORA DE IMP PRÓPRIOS</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Multas e juros de mora s/impostos locais</b>	<b>355.599,20</b>	<b>104.486,99</b>	<b>24.954,16</b>	<b>5.200,62</b>	<b>3.223,09</b>
	355.599,20	104.486,99	24.954,16	5.200,62	3.223,09
<b>OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Rendimento sobre aplicações diversas</b>	<b>31.414,25</b>	<b>35.786,82</b>	<b>20.320,38</b>	<b>7.137,91</b>	<b>11.879,55</b>
	31.414,25	35.786,82	20.320,38	7.137,91	11.879,55
<b>RECEITA DA DÍVIDA ATIVA</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Impostos Diversos</b>	<b>1.389.254,36</b>	<b>1.985.907,79</b>	<b>1.499.968,71</b>	<b>838.277,28</b>	<b>471.245,74</b>
	1.389.254,36	1.985.907,79	1.499.968,71	838.277,28	471.245,74
<b>Total Geral</b>	<b>5.485.095,47</b>	<b>5.999.110,28</b>	<b>5.949.074,80</b>	<b>3.499.860,84</b>	<b>4.567.183,90</b>

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPDI – maio/ 2000.

As receitas provenientes dos impostos próprios, da dívida ativa e das receitas patrimoniais mostram que houve, no período de 1996 a 1997, um aumento de R\$ 514.014,81 ou seja, 9,37% enquanto que de 1997 a 1998 uma diminuição de R\$ 50.035,48 ou seja, 0,83%, de 1998 a 1999, diminuiu R\$ 2.449.219,96, ou seja, 41,17% e de 1999 a 2000, um aumento de R\$ 1.067.323,10 ou seja 30,49%. Essas receitas representaram, em 1996, 33,82%, em 1997, 21,63% em 1998, 20,82%, em 1999, 12,98% e em 2000, 16,71% na receita total do município.

**TABELA 14 - Receita Proveniente de Transferências Ponta Porã - 1996 a 2000**

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO AO MUNICÍPIO	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Cota-parte FPM</b>	<b>4.363.182,72</b>	<b>6.024.509,32</b>	<b>6.779.502,95</b>	<b>7.044.887,36</b>	<b>6.982.145,40</b>
<b>Cota-parte FPM – recursos próprios (85%)</b>	<b>3.708.705,31</b>	<b>5.120.832,93</b>	<b>5.762.577,51</b>	<b>5.988.154,26</b>	<b>5.934.823,60</b>
<b>Cota-parte FPM - FUNDEF (15%)</b>	<b>654.477,41</b>	<b>903.676,39</b>	<b>1.016.925,44</b>	<b>1.056.733,10</b>	<b>1.047.321,81</b>
<b>Cota-parte IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte</b>	<b>117.682,29</b>	<b>210.472,58</b>	<b>229.665,50</b>	<b>261.341,01</b>	<b>100.426,47</b>
<b>Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR</b>	<b>299.560,25</b>	<b>276.762,16</b>	<b>684.499,78</b>	<b>451.628,54</b>	<b>356.381,77</b>
	<b>4.780.425,27</b>	<b>12.536.253,38</b>	<b>14.473.171,19</b>	<b>14.802.744,28</b>	<b>14.421.099,05</b>
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO					
<b>Transf.financ.aos Est./D.F./Munic. - Lei Kandir - L.C. 87/96 (100%)</b>	<b>106.671,26</b>	<b>803.083,58</b>	<b>693.424,58</b>	<b>281.701,29</b>	<b>346.387,54</b>
<b>Transf.financ.aos Est./D.F./Munic. - Lei Kandir - L.C. 87/96 (85%)</b>	<b>90.670,57</b>	<b>682.621,04</b>	<b>589.410,90</b>	<b>239.446,11</b>	<b>294.429,41</b>
<b>Transf.financ.aos Est./D.F./Munic. - Lei Kandir - L.C. 87/96 (15%)</b>	<b>16.000,69</b>	<b>120.462,55</b>	<b>104.013,68</b>	<b>42.255,18</b>	<b>51.958,13</b>
	<b>4.887.096,53</b>	<b>13.339.336,96</b>	<b>15.166.595,77</b>	<b>15.084.445,57</b>	<b>14.767.486,59</b>
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO ESTADO					
<b>ICMS (100%)</b>	<b>4.888.157,06</b>	<b>7.387.723,76</b>	<b>6.407.537,35</b>	<b>7.504.568,07</b>	<b>7.132.408,49</b>
<b>ICMS - recursos próprios (85%)</b>	<b>4.154.933,50</b>	<b>6.279.565,20</b>	<b>5.446.406,74</b>	<b>6.378.882,86</b>	<b>6.062.547,20</b>
<b>ICMS - FUNDEF (15%)</b>	<b>733.223,56</b>	<b>1.108.158,56</b>	<b>961.130,61</b>	<b>1.125.685,21</b>	<b>1.069.861,28</b>
<b>IPVA - imp. sobre propriedade de veículos automotores</b>	<b>959.503,09</b>	<b>1.013.949,45</b>	<b>1.048.453,42</b>	<b>878.354,23</b>	<b>855.776,01</b>
	<b>5.847.660,15</b>	<b>8.401.673,21</b>	<b>7.455.990,77</b>	<b>8.382.922,29</b>	<b>7.988.184,49</b>
Total Geral	<b>10.734.756,68</b>	<b>21.741.010,17</b>	<b>22.622.586,55</b>	<b>23.467.367,86</b>	<b>22.755.671,08</b>

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPDI maio/ 2000.

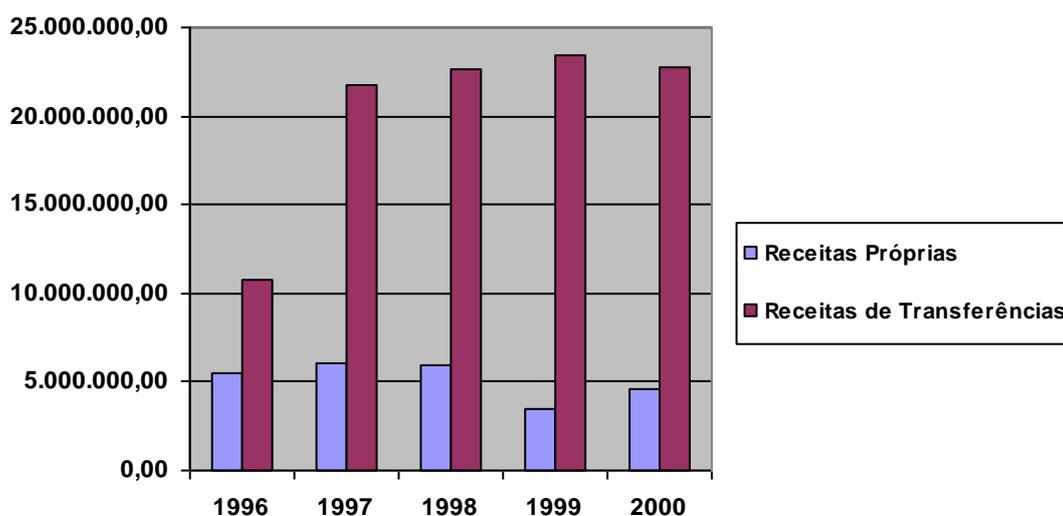
Analisando os dados da tabela 14 de receitas provenientes de transferências observa-se que, de 1996 a 2000, houve um aumento de R\$ 12.020.914,40, ou seja, 111,98%. De 1996 a 1998 houve um aumento nas receitas de transferências de R\$ 11.887.829,87, ou seja, 110,74% e de 1998 a 1999 um aumento de R\$ 844.781,00, ou seja, 1,3%. De 1999 a 2000 as transferências de recursos para o município diminuíram em R\$ 711.696,78, ou seja, 3,3%.

Essas receitas de transferências representaram na receita total do município, em 1996, 66,19%, em 1997, 78,37%, em 1998, 79,18%, em 1999, 87,03% e em 2000, 83,29%. No total, as receitas de transferência da União significaram 30,13% em 1996, 48,08% em 1997, 50,68% em 1998, 55,93% em 1999 e 54,04% em 2000. Enquanto que as transferências do Estado representaram 36,06% em 1996, 30,30% em 1997, 24,92% em 1998, 31,10% em 1999 e, 29,25% em 2000.

Evidencia-se que as receitas de transferências da União são maiores do que as do Estado, exceto o ano de 1996 e, ainda, que as receitas do município de Ponta Porã, no período estudado, compuseram em sua maior parte de receitas de transferências.

Da análise da tabela 14, que indica as receitas provenientes das transferências, ratificada pela tabela 18, resulta, também a informação sobre o valor/aluno ano, calculado por meio da soma de 15% do FPM, 15% do ICMS e 15% da Lei Kandir dividida pelo número de alunos matriculados no Ensino Fundamental no ano anterior (tabela 5). Dessa forma infere-se que o valor/aluno/ano era de R\$ 330,92 em 1998; R\$ 287,29 em 1999 e 271,31 em 2000. Estes valores indicam que o município de Ponta Porã foi beneficiado pela ação redistributiva do FUNDEF.

Gráfico 4 - Receitas Próprias e Receitas de Transferências Município de Ponta Porã - 1996 a 2000



O gráfico acima permite visualizar a movimentação das receitas no município de Ponta Porã, evidenciando que as receitas provenientes de transferências são sempre superiores às receitas próprias.

**TABELA 15 - Despesa por Função - Ponta Porã - 1996 a 2000**

	<b>FUNÇÃO</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
1	Legislativa	1.350.215,24	1.423.121,62	1.405.090,51	1.808.562,25	1.281.718,43
2	Judiciária	384.074,39	220.981,17	230.460,80	213.706,46	413.360,89
3	Administração e Planejamento	6.615.199,64	6.995.156,42	6.934.110,56	5.807.677,98	6.378.028,17
4	Agricultura	251.858,41	167.516,73	206.412,49	84.812,21	188.795,04
8	<b>Educação e Cultura</b>	5.848.489,05	5.698.762,99	6.211.693,78	6.263.100,96	5.680.439,26
10	Habitação e Urbanismo	3.240.212,57	1.782.775,43	7.327.159,17	8.656.677,74	8.736.762,34
13	Saúde e Saneamento	6.328.090,70	6.519.849,35	1.664.372,89	2.035.275,19	2.101.680,07
11	Indústria, Comércio e Serviço	0,00	0,00	0,00	0,00	1.063,87
14	Trabalho	157.752,59	7.931,97	0,00	0,00	0,00
15	Assistência e Previdência	2.045.108,47	1.628.098,00	2.282.662,59	1.451.199,34	1.870.379,66
16	Transporte	5.465.881,80	3.657.369,66	1.373.443,37	1.135.944,57	954.749,36
30	Segurança Pública	0,00	1.132,25	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL DE DESPESAS</b>		<b>31.793.713,29</b>	<b>28.102.695,58</b>	<b>27.635.406,17</b>	<b>27.456.956,71</b>	<b>27.606.977,10</b>

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPDI maio/ 2000.

O financiamento da função educação e cultura no município de Ponta Porã, em 1996, significou 18,39% do total das despesas do município, em 1997, 20,27%, no ano de implantação do FUNDEF (1998), a função Educação e Cultura, representou 22,47% das despesas do município. Nos anos de 1999 e 2000, esta função representou respectivamente 22,81% e 20,57% das despesas do município. Constata-se que desde o ano de 1997, ano anterior ao da implantação do FUNDEF, ocorria crescimento anual percentual aproximado de 2% no índice de despesas da função educação, ocorrendo uma redução aproximada da ordem de 2% no ano 2000.

Em números absolutos, os dados mostram que de 1996 para 1997 registrou-se um decréscimo de R\$ 149.726,10, de 1997 para 1999 um acréscimo de R\$ 564.338,00; de 1999 para 2000 um decréscimo de R\$ 582.651,80.

Em relação às demais funções, constatou-se que a função educação ocupou o terceiro lugar nas despesas do município em 1996, 1997, 1998 e 2000, e, em 1999 ocupou o segundo lugar. O maior gasto público em 1996 e 1997 foi na função Administração e planejamento e, em 1998, 1999 e 2000 foi a função Habitação e Urbanismo.

**TABELA 16 - Despesa por Programa Ponta Porã - 1996 a 2000 - DESPESA POR PROGRAMA**

	1996	1997	1998	1999	2000
07 Administração	1.264.632,20	1.629.350,81	2.625.676,56	2.616.459,81	2.105.216,47
41 Educação Infantil	161.960,20	298.584,19	0,00	2.286,27	71.657,39
42 Ensino Fundamental	3.543.286,29	3.204.981,98	6.719.162,98	8.283.837,74	8.173.800,39
43 Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
44 Ensino Superior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
45 Ensino Supletivo	28.934,65	11.773,53	0,00	0,00	0,00
46 Educação Física e Desporto	13.661,72	28.026,29	226.899,42	0,00	0,00
47 Assistência a Educandos	8.223,89	27.995,18	199.083,43	160.428,83	171.034,43
48 Cultura	6.125,96	2.566,23	159.410,46	0,00	0,00
49 Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	6.974,24
78 Proteção ao Trabalho	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
81 Assistência	285.838,77	264.647,81	254.880,08	230.213,82	210.563,02
82 Previdência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	5.312.663,66	5.467.926,02	10.185.112,92	11.293.226,47	10.739.245,94

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPMI maio/ 2000.

Os dados demonstram que o Programa que mais recebeu investimento no período de 1996 a 2000 foi o programa do Ensino Fundamental, seguido dos programas de Administração e da Assistência.

As despesas com o Programa Ensino Fundamental, significaram 66,69% em 1996, 58,61% em 1997, 65,97% em 1998, 73,35% em 1999 e 76,11% em 2000.

Destaca-se o Programa Educação Infantil como o de menor investimento. Estas despesas representaram 3,04% em 1996, 5,46% em 1997, 2,02% em 1999 e 0,66% em 2000, observa-se que o ano 2000 apresentou o menor índice de investimentos em Educação Infantil. Não obstante, a análise da tabela 3 indica que neste período foram efetuadas matrículas na Educação Infantil. Ora, havendo matrículas houve, também, despesas com esta etapa da Educação Básica inferindo-se que tais despesas devem ter sido contabilizadas em outro programa. A análise da tabela indica crescimento nas despesas do período dos seguintes programas: Administração; Ensino Fundamental; Educação Física e Desporto (apenas no ano de 1998); Assistência ao Educando e Cultura. A hipótese de que tenham recaído no

programa de Assistência ao Educando é pouco provável porque neste no ano de 1998 incidem as despesas com transporte escolar que por si só justificam a ampliação, significativa, nas despesas do referido programa. Os registros contábeis, quando comparados às matrículas da Educação Infantil (Tabela 3), permitem o levantamento da hipótese de que, dentre os programas destacados, as despesas com Educação infantil tenham sido contabilizadas como sendo despesas com o Ensino Fundamental cujas despesas foram ampliadas em mais de 50%, no ano de 1998. Os outros programas destacados, ainda que com despesas crescentes, não apresentam volume de despesas compatível com as efetuadas na Educação Infantil no ano de 1997, último ano em que há registro neste programa. Observe-se que a matrícula nesta etapa da Educação Básica quase que triplicou de 1997 para 1998. Os dados, tanto pelo registro da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP, quanto pelas informações obtidas nas entrevistas com os membros do CACS são inquestionáveis - a partir de 1998 apenas a Rede Municipal oferece a Educação Infantil, pública, em Ponta Porã, portanto esta rede não poderia reduzir despesas neste programa, ao contrário, deveria aumentar significativamente.

Analisando, ainda, a tabela 15 observa-se um aumento de 102,14% de 1996 para 2000 do total geral das despesas com Programas. De 1996 para 1998 um aumento de 91,71% e de 1999 para 2000 uma diminuição de 4,9%.

No Programa Ensino Fundamental, em números absolutos, os dados mostram que entre 1996 a 1997 registrou-se um decréscimo de R\$ 338.304,30; de 1997 a 1999 um acréscimo de R\$ 5.078.855,80 e um decréscimo de R\$ 110.037,40 em 2000.

**TABELA 17 - Recursos a serem Aplicados em MDE - Ponta Porã - 1996 e 1997**

	1996	1997
<b>25%(1996 e 1997) do total de receita</b>	<b>4.054.963,04</b>	<b>6.935.030,11</b>
<b>Contribuição para o FUNDEF</b>		
<b>Total de Recursos em MDE</b>	<b>4.054.963,04</b>	<b>6.935.030,11</b>
<b>60% MDE</b>	<b>1.590.756,83</b>	<b>2.881.639,57</b>
<b>40% MDE</b>	<b>1.060.504,55</b>	<b>1.921.093,05</b>

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPD I maio/ 2000.

**TABELA 17.1 - Recursos a serem Aplicados em MDE - Ponta Porã - 1996 a 2000**

	1998	1999	2000
<b>30% do total de receita</b>	<b>7.481.072,28</b>	<b>6.741.807,18</b>	<b>6.830.713,74</b>
<b>Contribuição para o FUNDEF</b>	<b>2.082.069,73</b>	<b>2.224.673,51</b>	<b>2.169.141,21</b>
<b>Total de Recursos em MDE</b>	<b>5.399.002,55</b>	<b>4.517.133,67</b>	<b>4.661.572,53</b>
<b>60% MDE</b>	<b>3.239.401,53</b>	<b>2.710.280,20</b>	<b>2.796.943,52</b>
<b>40% MDE</b>	<b>2.159.601,02</b>	<b>1.806.853,47</b>	<b>1.864.629,01</b>

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPMI maio/ 2000.

As tabelas 17 e 17.1 mostram diferentes percentuais de aplicação em MDE devido a alteração ocorrida na Lei Orgânica Municipal de Ponta Porã. A partir de 1998, a referida Lei determina a aplicação do percentual de 30% em substituição aos 25% aplicados até aquela data.

A análise das tabelas 17 e 17.1 indicam que de 1996 a 2000 a aplicação em MDE aumentou em R\$ 2.775.750,70, ou seja, 68,45%. No entanto aumento foi maior no período entre 1996 a 1997, atingindo a ordem de R\$ 2.880.067,07.

Na análise conjunta das duas tabelas, observa-se que de 1996 a 1998 o aumento na aplicação chega a R\$ 3.426.109,24, ou seja, 84,49% e de 1999 a 2000, em R\$ 88.906,56, ou seja, 1,3%.

De 1997 a 1998 o aumento foi de R\$ 596.669,90, ou seja, 12,42%. No ano seguinte à implantação do FUNDEF, 1998 a 1999, diminuiu em R\$ 881.868,90, ou 16,33%, retornando o crescimento de 1999 para 2000 em R\$ 144.438,90, ou seja, 3,20%.

Observa-se que a aplicação dos recursos em MDE já vinha crescendo desde 1997 ocorrendo, portanto, antes do FUNDEF. Este aumento se mantém em 1998, em parte, devido a alteração da Lei Orgânica Municipal.

Com o intuito de verificar o cumprimento dos preceitos legais, procedeu-se o cruzamento dos dados das tabelas 14 (Receita proveniente de transferências) e tabela 15 (Despesas por Função) obtendo-se a informação de que, no ano de 1996, as despesas com Educação e Cultura correspondiam a 54,48% das receitas provenientes de transferências; em 1997, 26,21%; em 1998, 27,45%; em 1999, 26,69% e em 2000, 24,97%. A partir desses dados infere-se que durante todo o período (com exceção do ano 2000), o Município cumpriu o que determina o Art.212, da Constituição Federal/88 aplicando, nunca menos de vinte e cinco por cento, da receita proveniente de impostos, compreendidas as provenientes de transferências

na manutenção e desenvolvimento do ensino. Porém não foi cumprido o Art. 181, da Lei Orgânica Municipal que estipula a aplicação anual de, nunca menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**TABELA 18 - Recursos Municipais - Contribuição para o FUNDEF  
Ponta Porã - 1996 a 2000**

FUNDEF (E.C. nº. 14 e Lei 9.424/96)	1996	1997	1998	1999	2000
<b>ICMS</b>	<b>4.154.933,50</b>	<b>6.279.565,20</b>	<b>5.446.406,74</b>	<b>6.378.882,86</b>	<b>6.062.547,20</b>
<b>ICMS - IPI-exportação</b>	<b>733.223,56</b>	<b>1.108.158,56</b>	<b>961.130,61</b>	<b>1.125.685,21</b>	<b>1.069.861,28</b>
<b>Cota-parte FPM</b>	<b>4.363.182,72</b>	<b>6.024.509,32</b>	<b>6.779.502,95</b>	<b>7.044.887,36</b>	<b>6.982.145,40</b>
<b>Cota-parte do FPM – PASEP</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Transf.financ.aos Est./D.F./Munic. - Lei Kandir - L.C. 87/96</b>	<b>106.671,26</b>	<b>803.083,58</b>	<b>693.424,58</b>	<b>281.701,29</b>	<b>346.387,54</b>
Total da Base de Incidência	9.358.011,05	14.215.316,66	13.880.464,88	14.831.156,72	14.460.941,43
Contribuição para o FUNDEF (15%)	1.403.701,66	2.132.297,50	2.082.069,73	2.224.673,51	2.169.141,21

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPMI maio/ 2000.

Os principais recursos que compõem o FUNDEF são o FPM e o ICMS, sendo o FPM o que apresentou maior volume de contribuição, nos anos de 1996, 1998, 1999 e 2000. No ano de 1997, a maior contribuição foi do ICMS.

A tabela 18 mostra que os recursos retidos para a contribuição do município para o FUNDEF, tomando como referência o ano de 1998, apresenta um aumento deste ano para 1999 da ordem de 6,84% e uma diminuição de 1999 para 2000 da ordem de 2,49%.

Na composição do FUNDEF, foi o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que concentrou o maior volume de recursos no período estudado, significando 48,84% em 1998, 47,23% em 1999 e 48,28% em 2000. O ICMS foi outro imposto que apresentou um índice significativo na composição do FUNDEF, sendo da ordem de 39,23% em 1998; 43,01% em 1999 e 41,92% em 2000.

**TABELA 19 - Despesa com Educação Infantil - Ponta Porã - 1996 a 2000**

Ano	1996	1997	1998	1999	2000
Pessoal civil/creche	118.188,98	290.247,85	-	-	30.379,33
Pessoal Civ/ Pré-Esc	21.147,13	21.151,92	-	-	-
Obrig. pat. /creche	11.563,79	-	-	-	-
Mat.cons./Pré-Esc.	8.207,10	2.737,31	-	-	20.449,90
Out serv. e enc./Pré-.	2.853,10	-	-	2.286,27	20.816,34
<b>TOTAL</b>	<b>161.960,20</b>	<b>314.137,08</b>	-	<b>2.286,27</b>	<b>71.645,57</b>

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPD I maio/ 2000.

As despesas com Educação Infantil, no período estudado, foram concentradas em pessoal civil, material de consumo e outros serviços e encargos. A partir de 1998, ano de implantação do FUNDEF e, em 1999, não houve registros de gastos com pessoal civil. Em 2000, foram registrados os gastos com pessoal civil, significando 4,41% deste recurso. Este comportamento se repetiu com o material de consumo em 28,54%.

Na Educação Infantil, conforme tabela acima, o elemento outros serviços e encargos significou em 1999, 100% e em 2000, 29,05%<sup>54</sup>.

Tomando como referência o ano de 1996, verifica-se em 1997 um aumento nas despesas em Educação Infantil de R\$ 136.623,99, ou 84,35%. Em 1998 não há aplicação, em 1999 uma diminuição de R\$ 159.653,93, ou seja, 98,58% e em 2000 uma diminuição de R\$ 90.314,63, ou seja, 55,73%. O aumento entre 1999 e 2000 foi de R\$ 69.359,30 ou seja, 26,80%.

A análise acima foi desenvolvida tendo por base os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças. Ao ser questionada quanto a insustentabilidade dos dados financeiros quando comparados aos dados de matrícula a referida Secretaria apenas ratificou as informações atribuindo a incompatibilidade, à forma diferenciada dos registros contábeis nos anos anteriores a atual gestão.

54 Não há registro de gastos com a Educação Infantil no ano de 1998. No entanto, as informações da tabela 3 registram, neste ano, o maior número de matrículas nesta etapa da Educação Básica no período estudado.

**TABELA 20 - Despesas do Ensino Fundamental com Recursos não vinculados ao FUNDEF - Ponta Porã - 1996 a 2000**

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>ENSINO FUNDAMENTAL 08.42/12.361</b>					
3111 Pessoal Civil	1.863.112,89	2.664.814,91	1.888.028,90	1.209.261,36	812.487,43
3113 Obrigações Patronais	0,00	0,00	0,00	245.195,60	213.092,66
3120 Material de Consumo	1.362.916,03	1.093.040,85	800.256,09	811.316,11	1.071.054,52
3131 Remun <sup>o</sup> . Serv.Pessoais	4.749,71	186,63	0,00	0,00	0,00
3132 Outros Serv. Encarg.	1.387.956,92	836.978,24	486.929,50	806.743,57	721.148,50
<b>3222 Transferências ao FUNDEF</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3251 Inativos	282.431,73	222.934,98	0,00	270.250,42	0,00
3252 Pensinonistas	0,00	23.764,80	0,00	0,00	0,00
3253 Salário Família	52.968,54	58.401,06	4.760,76	9.024,04	5.177,49
4110 Obras e Instalações	534.552,56	0,00	296.678,92	347.768,38	27.447,78
4120 Equip.e Mat.Perm.	126.647,84	25.926,65	188.558,86	0,00	2.683,31
<b>TOTAL</b>	<b>5.615.336,22</b>	<b>4.926.048,13</b>	<b>3.665.213,02</b>	<b>3.699.559,48</b>	<b>2.853.091,68</b>
Cont)					
<b>ENSINO SUPLETIVO (FUND) 08.45</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3111 Pessoal Civil	26.115,03	9.751,66	0,00	0,00	0,00
3120 Material de Consumo	2.819,62	2.006,32	0,00	0,00	0,00
3131 Remun <sup>o</sup> . Serv.Pessoais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>28.934,65</b>	<b>11.757,98</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>ASSISTÊNCIA A EDUCANDOS (FUND.) 08.47</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3120 Material de Consumo	8.223,89	27.995,18	0,00	0,00	0,00
3254 Apoio Financeiro a Estudantes	0,00	0,00	199.068,46	160.442,28	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>8.223,89</b>	<b>27.995,18</b>	<b>199.068,46</b>	<b>160.442,28</b>	<b>0,00</b>
<b>DESP. C/ RECURSOS NÃO VINCULADOS AO FUNDEF</b>	5.652.494,76	4.965.801,29	3.864.281,48	3.860.001,76	2.853.091,68
<b>TOTAL DESP. ENS. FUNDAMENTAL C/ REC. IMPOSTOS</b>	<b>5.652.494,76</b>	<b>4.965.801,29</b>	<b>3.864.281,48</b>	<b>3.860.001,76</b>	<b>2.853.091,68</b>

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPDI maio/ 2000.

Analisando a tabela 20 constata-se que, entre 1998 e 1999, houve um crescimento no total geral das despesas com o FUNDEF na ordem de R\$ 34.348,40, ou seja, 0,93%, e, de 1999 a 2000, houve um decréscimo de R\$ 846.847,80, ou seja, 22,88%.

Dos recursos não vinculados ao FUNDEF foram utilizados com pessoal civil 51,51% em 1998, 32,69% em 1999, 28,47% em 2000. Somando a folha de pagamentos, obrigações patronais e salário família foram aplicados respectivamente: 51,64% em 1998, 39,55% em 1999 e 36,12% em 2000.

Em outras despesas, o maior gasto foi com material de consumo, que representou: 21,83% em 1998, 21,93% em 1999, 37,54% em 2000. Observa-se, no

período que antecedeu a implantação do FUNDEF (1996 a 1998), que os gastos com outros serviços e encargos aumentaram significativamente entre 1988 a 1999, em 65,67% e diminuíram em 2000 em 8,9%.

Constata-se, também, que os gastos com obras e equipamentos em 1998 foram de R\$ 485.237,78 significando 13,13% do recurso total, enquanto que, em 2000, foi de 1,05%. Registra-se, ainda, que em 1999 foi gasto em obras 9,40% do total do recurso.

Observe-se que a tabela acima não registra os recursos utilizados no Ensino Supletivo permitindo o levantamento da hipótese de que tenham sido contabilizados juntamente com os dados referentes ao Ensino Fundamental.

**TABELA 21 - Despesa do Ensino Fundamental Recursos Vinculados ao FUNDEF - Ponta Porã - 1996 a 2000**

<b>DESPESAS C/ RECURSOS DO F.M.D.E.F.V.M.</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Despesa com prof. do magistério (min=60%)</b>					
3111 Pessoal Civil			2.927.535,42	3.887.894,23	2.593.874,46
3253 Salário Família (Prof. em efetivo exercício)			35.900,29	42.914,61	19.019,59
<b>Total</b>	0,00	0,00	2.963.435,71	3.930.808,85	2.612.894,04
<b>Outras despesas (max= 40%)</b>			0,00	0,00	0,00
3111 Pessoal Civil			0,00	0,00	611.499,22
3120 Material de Consumo			141.445,35	382.089,31	678.085,50
3132 Outros Serv. Encarg.			544.956,82	913.485,42	1.074.458,89
3253 Salário Família			0,00	0,00	19.586,98
4110 Obras e Instalações			203.065,69	10.301,66	15.177,84
4120 Equip.e Mat.Perm.			120.515,99	42.618,74	53.169,73
<b>Total</b>	0,00	0,00	1.009.983,85	1.348.495,13	2.451.978,17
<b>Total das Despesas com Recursos do Fundef</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	3.973.419,56	5.279.303,98	5.064.872,21
Despesa c/ recursos do Fundef consideradas no cálculo de aplicação mínima obrigatória	0,00	0,00	3.973.419,56	5.279.303,98	5.064.872,21

**FONTE:** Balanço Geral do Município de Ponta Porã - Exercícios: 1996 a 2000. Dados indexados pelo IGPDI maio/ 2000.

Na tabela 21, constata-se que no total geral das despesas com recursos do FUNDEF, de 1998 a 1999, houve um aumento de R\$ 1.305.884,40, ou seja, 32,86% e de 1999 a 2000, um decréscimo de R\$ 214.431,70 ou 4,06%.

Dos recursos advindos do FUNDEF, foram utilizados com pessoal civil 73,67% em 1998, 73,64% em 1999 e 51,21% em 2000. Somando a folha de pagamento, obrigações patronais e salário família foram aplicados respectivamente: 74,58%, 74,46% e 51,58%.

Em outras despesas, o maior gasto foi com outros serviços e encargos, representando 13,71% em 1998, 17,30% em 1999 e 21,21%. Observa-se que o gasto com material de consumo aumentou, de 1998 para 2000, em 379,39%. Em 1998 foi de R\$ 141.445,35 e em 2000 na ordem de R\$ 678.085,50. Observa-se, também, que os gastos com obras e equipamentos diminuíram significativamente de 1999 para 2000.

Após a análise dos dados financeiros de Ponta Porã, constata-se que a aplicação de recursos não vinculados ao FUNDEF foi decrescente neste município, entretanto, houve a priorização nas despesas com o Ensino Fundamental a partir de 1998. Entre os Programas mantidos pela Secretaria de Educação, as despesas foram, percentualmente, crescentes nesta etapa de ensino, embora estes oscilem conforme a variação das receitas. Com relação a MDE, o crescimento já vinha ocorrendo antes do FUNDEF, porque a matrícula também crescia na Rede Municipal, no entanto, a maior aplicação em MDE aconteceu em 1998.

Subtraindo-se os 15% da receita municipal resultante de impostos compreendida a proveniente de transferências, retidos no FUNDEF (tabela 18) do total de despesas do Ensino Fundamental com recursos vinculados ao FUNDEF (tabela 21) obtém-se a diferença entre os recursos próprios do município de Ponta Porã e os recursos totais provenientes do FUNDEF, podendo-se inferir a partir desses dados, que o município beneficia-se com o efeito redistributivo, para complementar o valor/aluno/ano, de acordo com o índice estabelecido para o Estado do Mato Grosso do Sul. Conforme os dados das tabelas mencionadas a complementação de recursos atinge em 1998 R\$1.804.278,35; em 1999 R\$3.054.630,47 e, em 2000 R\$ 2.982.802,48 (dados corrigidos pelo IGPD – maio de 2000). Portanto, no município de Ponta Porã, a implantação do FUNDEF aumenta os recursos a serem aplicados no Ensino Fundamental.

Vale salientar que mesmo contando com os recursos adicionais provenientes do efeito redistributivo não houve investimentos significativos na rede física (tabela 20 e 21), em que pese a ampliação das matrículas no Ensino Fundamental o que leva a inferência de que as condições materiais não foram, suficientemente, adequadas à dimensão da tarefa assumida pelo município. Adequar a infra-estrutura educacional às necessidades será um desafio a ser vencido na realidade de Ponta Porã.

Outro desafio diz respeito aos salários dos docentes, conforme pode ser constatado na tabela 21 porque, ainda que o valor aplicado nos salários esteja atendendo ao estipulado em lei, ou seja, 60% dos recursos do FUNDEF, isto não significa que a remuneração dos professores tenha atingido as expectativas nacionais da categoria (tabela 12), o que demonstra, mais uma vez, que o recurso é insuficiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido na execução deste trabalho, buscou trazer a especificidade do FUNDEF no Município de Ponta Porã - MS, no entanto, não apresenta metodologicamente, diferenças fundamentais de outros estudos desta natureza. Observou-se com o rigor possível, os dados e informações de registros oficiais.

Acredita-se que as três dimensões: política, educacional e econômico-financeira, tenham sido contempladas nos limites do que poderia ter sido investigado no âmbito do Município e das possibilidades do nível desta pesquisa. Compreende-se que outras análises estão por fazer, bem como maiores aprofundamentos poderão ser efetivados a partir do presente trabalho e em detrimento dele, considerando que visões diferentes de mundo orientam os olhares dos pesquisadores sobre um mesmo objeto, em que pese a utilização da mesma fonte de dados.

Buscou-se pautar na leitura das produções sobre a temática, procurando maior aproximação com autores cujas idéias pudessem tornar mais relevantes os aspectos selecionados e escolhidos para a análise e compreensão crítica das ações locais.

Com relação ao contexto histórico, foram estabelecidas apenas as relações indispensáveis, de forma que fosse possível deixar por conta do próprio desenrolar da produção a sua explicitação, tomando em consideração que já há disponibilidade desse tipo de material em diversos trabalhos, havendo, por outro lado, carência de empiria.

No entanto, como o compromisso com a empiria não significa a falta de contextualização, nem descompromisso com a história, justifica-se a inserção de retomadas de análises históricas, análise da legislação pertinente e de influências internacionais em políticas educacionais brasileiras.

Computou-se como maiores dificuldades, a inviabilidade no recolhimento de dados e informações sobre alguns aspectos da investigação, em decorrência das mudanças políticas na administração local, tendo em vista que as eleições

municipais, no ano 2000, ao alterar os mandatários, alterou também, a partir do ano 2001, o modelo organizacional, centralizando a contabilidade e o arquivamento dos documentos referentes ao FUNDEF<sup>55</sup>, aumentando assim, os entraves burocráticos para a obtenção de dados, diferentemente da administração anterior, quando estes podiam ser fornecidos diretamente pela Secretaria Municipal de Educação. Também o contato com o CACS e acesso aos seus documentos foi dificultado. Ressalve-se que, ao contrário do que se esperava, houve solicitude na Secretaria Municipal de Finanças no fornecimento dos dados econômico-financeiros, e em alguns setores da Secretaria Municipal de Educação, dos dados educacionais. Já a Secretaria de Administração revelou-se hermética no que se refere ao acesso às folhas de pagamento dos trabalhadores em educação.

Privilegiou-se a análise da participação do Executivo Municipal no processo, mas reputa-se importante a investigação na atuação do Legislativo, pouco citado e pouco envolvido na discussão do FUNDEF, tanto neste município como em pesquisas de caráter nacional. O Judiciário é outra instância do poder público, que provavelmente se constituirá em foco de análise nos próximos anos, considerando sua relevância no respaldo à participação social, ao serem constatados e denunciados os desmandos na gestão dos recursos do Fundo.

Quanto ao objeto de estudo, definido como "Os impactos do FUNDEF no Município de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul", buscou-se por meio dos indicadores selecionados, responder à questão norteadora bem como às demais questões inicialmente propostas, chegando-se à confirmação de suposições trabalhadas nesta investigação. Dessa forma, mediante o levantamento e análise das informações - dados documentais e empíricos - foram possíveis as respostas que se anunciam a seguir:

No que se refere a dimensão política e econômico-financeira, do ponto de vista desta pesquisa, ficou confirmada de forma inquestionável a "demissão" da União quanto ao Ensino Fundamental. Os documentos legais não deixam dúvidas - durante os dez anos de vigência do FUNDEF, a contribuição da União para com o Ensino Fundamental fica, basicamente, reduzida ao seu caráter complementar e os números dos levantamentos financeiros, desenvolvidos em nível nacional, já

---

55 Na administração do Sr. Wagner Cirilo Piantoni (PT) a administração dos recursos do FUNDEF não mais é feita na Secretaria Municipal de Educação e em decorrência disso a documentação e contabilidade foi transferida para a prefeitura.

comprovam o que se supunha inicialmente - apenas alguns estados recebem a complementação da União e o Mato Grosso do Sul não é um deles, principalmente, porque o valor aluno/ano estabelecido nacionalmente em lei no ano de 1998, e por Decreto do Presidente em 1999 e 2000, apresenta um valor muito reduzido, de modo que um Estado como o Mato Grosso do Sul, que tem uma atividade agrícola e pecuária desenvolvida, mesmo não se destacando pela arrecadação, foi capaz de garantir um valor "per capita" maior do que aquele fixado pela União, enquanto que o município de Ponta Porã foi contemplado pelo efeito redistributivo.

Ainda na dimensão econômico-financeira, a análise dos dados deste município do Estado do Mato Grosso do Sul, mostra que houve ganho na educação, considerando que a matrícula do Ensino Fundamental, na Rede Municipal, levantada mediante o censo escolar, excedeu a capacidade financeira de atendimento do Município. Assim, o valor aluno/ano do Ensino Fundamental, teve que ser complementado (efeito redistributivo), para atingir o valor estipulado no Mato Grosso do Sul, o qual, em 1998 e 1999, era R\$ 366,00 e em 2000 R\$ 419,66, porque, apenas com a receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, o Município não atingiria sequer o valor mínimo fixado nacionalmente, conforme ficou constatado na análise das receitas e despesas (tabelas 18 e 21).

A partir da análise desses dados, infere-se um impacto cujos resultados podem ser positivos qualitativamente, se o entendimento for, que educação de qualidade exige investimento financeiro. Tomando como base o valor aluno/ano estipulado como mínimo para o país e para este Estado, sem o efeito redistributivo, em Ponta Porã haveria um recurso "per capita" bem menor. Conseqüentemente, na seqüência do raciocínio, se houve ganho financeiro, pode-se esperar um ganho de qualidade. Sendo o papel redistributivo do FUNDEF um forte argumento em favor da descentralização, este município estaria, neste caso, confirmando o argumento acima e justificando tanto para a comunidade, como para a própria administração local, sua rápida adesão ao pacto nacional. Ao obrigar o município a assumir os encargos com o Ensino Fundamental, o governo federal teria beneficiado, particularmente, o município de Ponta Porã.

É preciso, no entanto, estar atento para os efeitos perversos, porque o FUNDEF é um mecanismo cuja vigência é de dez anos, de forma que, ao final desse período, o município de Ponta Porã, a julgar pelos dados analisados, entusiasmado com o processo descentralizatório que trouxe dividendos, terá municipalizado grande

parte do Ensino Fundamental e, neste caso, poderá ter muitos alunos e muitos professores concursados (portanto efetivos), muitos prédios para o atendimento de tantas matrículas, parte deles certamente "alugados" (considerando que o montante do recurso do FUNDEF, tendo, no mínimo, 60% comprometidos com pagamento dos docentes, não comporta construção de prédios escolares em quantidade suficiente para o atendimento da demanda, agravado pelo fato de que a não há registro de que tenham sido executados investimentos significativos na rede física, até aquele momento) não terá como dar continuidade. O que fará o Município com a matrícula assumida? Em que prédios os alunos irão estudar? De onde virá o recurso para o transporte escolar ampliado? Quais suas responsabilidades para com funcionários e professores com direitos adquiridos? Sem contar com o ônus político da administração local que estiver no poder ao final deste período.

Estas e outras questões podem ser resolvidas mediante a continuidade desta política, ou até mesmo do seu aperfeiçoamento, porém, até o momento, a única certeza que se tem é de que a Constituição/88 responsabiliza o Município pela oferta prioritária do Ensino Fundamental, e que a Emenda Constitucional nº14/96 estabelece, muito claramente, um período de vigência de dez anos para a subvinculação dos recursos do Fundo para o Ensino Fundamental (Art. 5º).

Quanto ao aspecto competitivo entre o Estado e o Município, pode-se dizer que há evidências desta competição, principalmente, porque após a implantação do FUNDEF, não havendo um crescimento real significativo da matrícula (1999), houve uma alternância nos números nas duas redes, num movimento pendular que indica, no caso da Rede Estadual, uma clara preocupação em manter estabilidade na oferta de vagas para o Ensino Fundamental, porque se o Município "ganha", o Estado "perde". De outra forma, as vagas na Rede Estadual poderiam ser preenchidas com matrículas no Ensino Médio, que deve ser oferecido, com prioridade, pelo Estado. No caso do Município, evidencia-se a intenção de cumprir sua competência em municipalizar o Ensino Fundamental, ou pelo menos de atender, ao máximo, a demanda, ainda que com improvisação de instalações físicas e com prejuízo para a Educação Infantil.

Na Educação Infantil, as mudanças na Rede Municipal não chegam a ser significativas, mas, o município de Ponta Porã como um todo, recebeu grande impacto com a extinção desta etapa da Educação Básica na Rede Estadual, no interior do estado, porque a Rede Municipal não se mostrou eficiente na superação

do impasse, considerando que em 1998, o aumento de matrículas foi da ordem de 432 (ou seja, 158%), e nos anos subseqüentes reduziu-se o atendimento em 221 (89%) e 51 (68,6%) matrículas respectivamente.

No que tange ao Magistério, o pagamento de salários foi regularizado, constituindo-se em impacto positivo. No entanto, isto não pode, a rigor, ser considerado como um impacto direto do FUNDEF, uma vez que receber salário em dia é direito assegurado a todo o trabalhador. Todavia ao obrigar a aplicação de, no mínimo, 60% do recurso nos salários e ao criar o acompanhamento e controle do CACS, indiretamente, reforçou e oportunizou a efetivação deste direito. O que havia no Município, até então, era o descumprimento da lei. Na verdade, o principal impacto do FUNDEF, ficou por conta dos rateios dos resíduos dos 60% destinados ao pagamento dos professores, os quais, se fossem transformados em salário, seriam maiores e mais justos. O aumento nos salários dos docentes, ainda que insuficiente, de fato aconteceu em decorrência da reorganização do PCCRM, o qual serve de base, também, para o cálculo dos salários dos inativos, dos professores da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos, ocasionando uma pressão para menos, porque, para estes, não há obrigatoriedade de receber, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEF, porque seus salários são pagos pela fonte denominada pela categoria em Ponta Porã, como: os "outros" 15% da educação.

Além disso, neste Município constatou-se a forte tendência da administração pública, de tomar ao pé da letra quando são fixados por Lei, "pelo menos" como acontece com a parcela dos 60% do FUNDEF reservados para o pagamento dos salários.

Desperdiçou-se a oportunidade de cumprir o compromisso para com a categoria, cujas expectativas tinham por base o pacto de Valorização Salarial e da Profissionalização da Educação, que apontava para a fixação de um piso salarial profissional nacional, com carga horária ideal de trabalho e ações de qualificação profissional, como instrumentos essenciais da política educacional. Porém, considerando que o salário é proporcional ao recurso do FUNDO (60%), e que antes da Emenda Constitucional nº14/96, este não atingia o valor garantido pelos 60%, é inegável que houve aumento, ainda que não contemplando o valor reivindicado pela categoria. Provavelmente, sem a subvinculação constitucional de 15% ao Ensino Fundamental e sem a obrigatoriedade da aplicação dos 60%, os salários dos docentes, neste município, continuariam sendo mais baixos e pagos com atraso,

ocasionado instabilidade no quadro da educação municipal, devido às contínuas paralisações da categoria, substituições de professores e contratações de leigos. Disso conclui-se que, mesmo com as determinações da LDB/98, sem garantia de pontualidade no pagamento e criação do PCCRM, a tendência do Município seria no sentido da desvalorização do profissional da educação, conforme se pode observar em relação à Educação Infantil.

Verifica-se que a formação dos professores sofreu impacto quantitativo positivo, no sentido de que foi ampliada a procura de formação por parte dos docentes, o que não garante, a princípio, o impacto sobre a qualidade do Ensino Fundamental, considerado de difícil avaliação a curto prazo. O que foi possível observar, tem mais a ver com o cumprimento da LDB, que definiu nível de formação para cada etapa do Ensino Fundamental. A Lei 9424/96, corrobora com a LDB ao estabelecer prazos para a busca da formação. Como no município em questão, as oportunidades de emprego são reduzidas, o magistério torna-se uma profissão bastante disputada, principalmente quando os salários são pagos em dia, e isto se refletiu na busca pela formação. Como se vê, muitos impactos se relacionam com a pontualidade no pagamento dos salários, o que coloca em destaque o artigo 7º da Lei 9424/96, o qual, mesmo não garantindo o piso nacional reivindicado pela categoria, assume papel destacado em todo o processo.

Assim a dimensão educacional, trouxe particularidades regionais que configuram o "locus" educacional no município, antes e depois da implantação do FUNDEF, permitindo que sejam melhor compreendidos os impactos da nova forma de financiamento.

Os resultados obtidos nesta pesquisa, a princípio, não depõem contra a inovação introduzida pela Lei Federal 9424/96, com a criação do CACS, pelo contrário, apontam para a gestão democrática dos recursos públicos municipais, ensejando maior transparência na medida em que se submete ao controle do Conselho.

O intuito de subsidiar a análise da efetividade da política governamental, quanto à transparência na redistribuição dos recursos financeiros e maior autonomia na sua aplicação em Ponta Porã, trouxe a contribuição das entrevistas realizadas com os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS), concorrendo para que fosse possível reconhecer a importância histórica de

sua criação, e o que ela pode representar, num país em que as limitações são a regra e a participação a exceção.

O saldo da análise do primeiro CACS foi positivo, podendo servir como exemplo, até determinado período, pela forma como este foi capaz de adequar-se ao papel nunca antes desempenhado e pela criatividade na superação dos impasses, porque o desejo de colaboração e acerto parecia pautar as suas ações muito mais do que a simples fiscalização, em que pese a situação ambígua criada ao final do período.

Nesse sentido, percebeu-se que a participação da sociedade civil organizada, nem sempre é realmente organizada, ela carece de tempo e de exercício. A simples convocação não garante, por si só, a competência, mas garante o direito de participação. Após algumas medidas corretivas, o CACS, quando esclarecido, independente, e representativo de seus pares, poderá vir a contribuir mais e melhor, não só no exercício da cidadania, mas também, de forma objetiva, na fiscalização de fato, esclarecendo dúvidas, provocando e reduzindo as tensões que acompanham o processo de municipalização.

Alguns erros de interpretação da lei, das funções e do papel dos membros do conselho, dificultaram o processo na educação, contudo, propiciaram o início do exercício de um direito, que de fato já existia, que é o do cidadão acompanhar os negócios do Estado, em especial as despesas e investimentos, obrigando-o à prestação de contas e divulgação do que faz e do que prioriza na utilização dos recursos, ao cumprir o seu papel de atender aos interesses dos cidadãos.

Nas condições anteriores ao FUNDEF, o recurso destinado à educação era contabilizado em conjunto com os recursos totais do Município, o que tornava mais fácil, face aos diversos compromissos da administração, por exemplo, deixar em atraso o pagamento dos servidores da educação (incluídos professores e administrativos), maior folha de pagamento em Ponta Porã, cuja participação sindical não se mostrava eficiente. Assim como era mais fácil, também, construir a estrada que passava em frente à escola com o recurso da MDE, sem que houvesse alguém oficialmente autorizado a fiscalizar e denunciar a ocorrência. Aspectos técnicos e formais dos balanços podem mascarar estas mazelas, mas as atas do Sindicato dos Trabalhadores em Educação são bastante esclarecedoras quanto aos atrasos nos pagamentos, assim como a tabela de vencimentos, anterior ao FUNDEF, mostra com objetividade, que os salários estavam abaixo da média nacional.

Outro ponto evidenciado no decorrer da investigação efetivada em Ponta Porã, refere-se aos investimentos na rede física, os quais não se mostraram suficientes para o atendimento das reais necessidades do Ensino Fundamental, tendo em vista que o Município assumira compromissos com o Estado no processo de municipalização desta etapa da Educação Básica desde 1992, e que também participara do esforço nacional na campanha "Toda a Criança na Escola", ampliando significativamente as matrículas.

Quando foi implantado o FUNDEF em Ponta Porã, o número de salas de aula e a localização das mesmas, não obedecia critérios técnicos claramente definidos, em prejuízo da racionalidade na oferta de matrículas, a ponto de ser necessário o transporte de crianças no sentido contrário do usualmente utilizado, ou seja, no sentido centro para periferia, onde salas ociosas foram utilizadas para acomodar crianças de regiões centrais, cujas escolas, não tendo sido ampliadas de acordo com o crescimento populacional, não comportavam a demanda por matrículas. Quanto a esta disfunção, pouco pode ser realizado com a nova forma de financiamento, porque, mesmo sendo considerado um município que "ganha", o montante dos recursos que compõe o Fundo municipal, ainda é insuficiente para ações que possam adequar a rede física às reais necessidades do município. É preciso apontar a insuficiência dos investimentos das administrações municipais neste setor, mesmo contando com o restante dos recursos destinados à educação pela Lei Orgânica Municipal (15% de um total de 30%), bem como a falta de uma política mais dinâmica da União, no sentido de dotar os municípios brasileiros com escolas cujas instalações físicas apresentem condições dignas para o trabalho pedagógico do professor, e de acesso e permanência do aluno na escola.

Retomando-se a temática numa dimensão mais ampla, é possível afirmar que a política de financiamento da educação ao acionar o mecanismo denominado FUNDEF e ao privilegiar a instância municipal como fiscalizadora, pode ter contribuído para reduzir o afastamento da sociedade civil, ensejando por meio desta tarefa, um exercício de cidadania cuja efetivação, certamente, poderá induzir à racionalização na utilização dos recursos, contanto que o controle e o acompanhamento se faça por meio dos mecanismos adequados, de forma esclarecida e independente.

Pode ser que se identifique aí uma aparente contradição: esperar que a instância municipal, dependendo do município, em grande parte, despreparada,

possa levar à maior racionalização, e acreditar que, onde o poder de decisão se sobrepõe ao desejo de participação, possa haver algum controle. No entanto, acredita-se que no decorrer deste trabalho, os dados apresentados tenham sido suficientes para que se evidencie que no comprometimento da comunidade pode estar a diferença. Se alguns municípios têm capacidade de assumir este compromisso e outros não, em função das diferenças regionais, a primeira tarefa deve ser a de adequar os mecanismos para trabalhar com tal diversidade, mas é absolutamente indispensável acreditar que a sociedade civil pode ser organizada errando ou acertando, sob pena de se deixar de lado uma oportunidade que foi bandeira de luta dos movimentos populares de duas décadas no final do século XX.

Recolocando a questão da política de financiamento em si, e avaliando a possibilidade de que os municípios tenham sido induzidos à municipalização do Ensino Fundamental mediante a ameaça de perder e a probabilidade de ganhar, apenas se cumpre um preceito constitucional que já existia, entende-se que, se por um lado, a Educação não teve ganhos porque o recurso da educação continuou basicamente o mesmo, por outro, houve maior equidade na oferta do Ensino Fundamental. A escassez de recursos de alguns estados e municípios, foi compensada em detrimento dos mais aquinhoados. Municípios, nem tão pobres assim, mas relapsos no cumprimento de seus deveres para com a educação, onde se fazia vista grossa para o contingente de alunos com idade entre 7 e 14 anos fora da sala de aula, viram-se compelidos a cumprir suas obrigações e até a ultrapassá-las, ao absorver alunos além dos 14 anos, face à iminência de verem seus recursos custeando o Ensino Fundamental da Rede Estadual ou, até de outros municípios. Não que houvesse um real interesse por uma educação melhor e mais efetiva, mas, principalmente, para não ter que subtrair um razoável recurso disponível em sua área de administração, que na situação anterior lhe era garantido. Callegari&Callegari (1997) fazem referência à relação "remessa para o Fundo/recebimento do Fundo", que mostra que cada aluno "a mais" assumido, significa "ganho de receita", num crescendo até o limite pleno da receita daquele estado.

Explicando melhor, se num município circulava o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, em 1997, compreendidas as resultantes de transferências constitucionais, independentemente da matrícula no Ensino Fundamental nas escolas públicas, no ano seguinte, em 1998, o total deste recurso poderia não ter

sua aplicação assegurada no próprio Município porque, sendo reduzido ou até inexistente o número de matrículas do Ensino Fundamental, parte ou toda a receita correspondente ao Ensino Fundamental integraria a receita da Rede Estadual ou de outro município, o qual, além de melhorar a oferta e qualidade da educação, teria maior circulação financeira no comércio, maior oferta de empregos, maior arrecadação entre outros.

Se as cifras são uma expressão monetária de perda ou ganho de poder político e de redução de espaço de decisão autônoma, nos casos de municípios que ganham, como Ponta Porã, apresentam um saldo positivo, resultando na ampliação deste espaço de decisão autônoma, dando-lhe condições de decidir mais diretamente sobre seu futuro, gerando condições para que se estruture o sistema municipal de educação e se ofereça o Ensino Fundamental de melhor qualidade. Tudo isto, se decisões acertadas forem tomadas, localmente.

Face aos dados levantados e às análises desenvolvidas, a tarefa que se apresenta é a de fortalecer a empiria buscando desvendar, ao máximo, as lições que os dados podem trazer. A incrementação dos debates locais é outra tarefa que se impõe, assim como o desenvolvimento de estudos locais que aproveitem o momento histórico, a fim de que não se percam os insuficientes, mas ainda assim ganhos, que todo o processo possa ter gerado.

Não obstante a preocupação com a demonstração das especificidades locais decorrentes do compromisso com a objetividade na investigação, esta pesquisa permitiu a descoberta de espaços de ambigüidade e até de resistência na configuração dada à política educacional em todas as instâncias da administração pública do país.

Ao formular as considerações finais cumpre, ainda, articular a discussão singular sobre os impactos do FUNDEF no município de Ponta Porã à discussão mais geral, respondendo à questão norteadora, que buscou explicitar a relação entre a política descentralizadora do Governo Federal e o FUNDEF. Neste caso, é preciso que se reporte aos objetivos do FUNDEF manifestos nos documentos oficiais ao instituir o fundo como mecanismo especial, que deveria viabilizar a política de financiamento do Ensino Fundamental prioridade, anteriormente decidida pela Constituição Federal/1988, e que foi ratificada pela Emenda Constitucional nº14, porém, com significativas mudanças no pacto federativo, ao alterar a participação dos entes federados no custeio do Ensino Fundamental.

A política brasileira de financiamento ao se concretizar no FUNDEF significou uma forma "sui generis" de descentralizar, por meio de vinculação constitucional, não só o financiamento, mas a responsabilidade com o financiamento do Ensino Fundamental, revelando que esta política social deve ser secundária nas preocupações da União, e que ao comprometer os demais entes federados, e estabelecendo vínculos constitucionais para o financiamento, atende definitivamente, de forma econômica e "eficaz", os compromissos assumidos com a educação básica diante da comunidade mundial.

Ao ser constatado que a União relega aos demais entes o peso do custeio além dos limites anteriormente vinculados, co-responsabilizando todos os municípios de cada Estado por mazelas localizadas e, de modo geral, decorrentes de políticas de financiamento anteriores, reservando para si própria apenas a ação supletiva, evidencia-se a intenção de corrigir deficiências educacionais do país sem comprometer o orçamento do Governo Federal, inferindo-se daí, que as prioridades são outras. O Ensino Fundamental passou a ter como referência a capacidade financeira dos governos, capacidade esta, estimada pelo montante de recursos de que dispõem dividido por um custo mínimo anual por aluno, da qual resulta uma capacidade real e uma capacidade "ideal" a ser perseguida. Neste sentido, pode-se dizer que o financiamento entre os diversos municípios, pautado no "ganha/perde", possibilitou maiores investimentos na educação de alguns municípios de baixa arrecadação, restando aos outros municípios a reestruturação em seus orçamentos e possíveis restrições nas demais etapas e modalidades da Educação Básica, bem como alterações no comportamento da comunidade com relação ao acompanhamento da utilização dos recursos destinados à educação, o que pode significar uma gestão mais transparente e mais democrática dos recursos da educação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M.H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. de Britto et al. (orgs.), *Descentralização e Política Social*, São Paulo: Fundap, 1996. Série: Federalismo no Brasil.

ANTUNES, Ricardo. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In. DOURADO, Luiz Fernandes, Paro Vitor Henrique (orgs) *Políticas Públicas & Educação Básica*. São Paulo Xamã, 2001.

ARELARO, Lizete Regina Gomes. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira. Algumas reflexões sobre o documento "Balanço do primeiro ano do FUNDEF – *Relatório MEC*". In.: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). Financiamento da educação básica. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 20<sup>a</sup> ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. *Carta do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas do FUNDEF*. Brasília, 01 de julho de 1999.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 2.264/92. Regulamenta a Lei 9.424/96 no âmbito federal e determina outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2240, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor aluno/ano para 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2935, de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor aluno/ano para 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2935, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor aluno/ano para 2000.

\_\_\_\_\_. BRASIL Ministério da Educação e do Desporto. 1995d. *Proposta de Reforma Constitucional*. Brasília: MEC.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Diário Oficial da União, 24-12-96.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Lex: Plano Nacional de Educação. Apresentação: Vital Didonet. Brasília: Editora Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas de Direito Financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 4 de maio de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)

\_\_\_\_\_. MEC. *Educação para todos: A conferência de Nova Delhi*. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

\_\_\_\_\_. Manual de Orientação: *FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. 2ª edição, atualizada em outubro/2000.

BRAZ, Terezinha Pereira. *Financiamento de Escola Pública: uma tarefa da sociedade?* Dissertação de Mestrado. Campo Grande, MS: UFMS, 1999.

CALLEGARI & CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: A municipalização induzida*. São Paulo: Editora Senac, 1997.

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB Fácil – Leitura Crítico Compreensiva Artigo A Artigo.4ª* ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, J. A. Gastos públicos com a educação básica. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, vol. 79, nº 193, Brasília, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão, 1998. *O Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: Cendec/Ipea. Mimeo.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Jomtien, Tailândia – 5 a 9 de março de 1990. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/jomtiem.htm> Acesso em 09 de setembro de 2001.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF. Ponta Porã. Atas de reuniões realizadas no período de 17 de dezembro de 1997 a 27 de junho de 2000. Livro 01, p. 1 a 59.

CORAGGIO, José Luis. 1998. *Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?* In De TOMMASI, Livia, Warde Mirian Jorge, Haddad Sérgio (orgs.) *O banco mundial e as políticas educacionais*. 2 ed. São Paulo: Cortez.

COSTA, Messias. *Município, Ensino e Valorização do Magistério*. Brasília: Athalaia, 1998.

CURY, C.R.J. *A Educação e a primeira constituinte republicana*, in FÁVERO, O. (org.), *A educação nas constituintes brasileiras*. São Paulo: Autores Associados, 1996.

DAVIES, N. *O FUNDEF e o orçamento da educação - Desvendando a caixa-preta...* Rio de Janeiro: Xamã, 1998.

\_\_\_\_\_. *O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios*. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. RBPAE, Porto Alegre, jul./dez. 2000, v,16 n.2 p. 159 a 176.

\_\_\_\_\_. *Tribunal de Contas: faz contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 194, p.19-27 jan. abr.1998.

\_\_\_\_\_. *O Fundef e as Verbas da Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

DRAIBE, Sônia M. *As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas*. In *Revista USP*. N° 17, São Paulo, Edusp, 1994.

DOURADO, Luiz Fernandes. *A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990*. In: DOURADO, Luiz Fernandes e PARO, Vitor Henrique (orgs.). *Políticas Públicas & Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

DUARTE, Marisa R.T. *Limites à educação básica, expansão do atendimento e relação federativa*. In: *Política e Trabalho na Escola - Administração do Sistema público de Educação Básica*. Org. OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T.. 2ª ed. Editora Autêntica. Belo Horizonte. 2001.

FARENZENA, Nalu. *Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

FERNANDES, M. D. E.. *Políticas Públicas de Educação: O Financiamento da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)*. Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em Dourados, Ms - Acompanhamento do Impacto e Avaliação (1998 a 2000)*, In. VI EPECO. Campo Grande , 2003.CD-ROM.

FERRO, Olga Maria dos Reis. *O Plano de Descentralização do Ensino Fundamental - PDE O Gerencial e o Pedagógico*. Dissertação de Mestrado. UFMS. 2000.

FINNEGAN, F. & PANAGO, A. *La política educativa oficial y la exclusión socioeducativa en Argentina*. Contexto & Educação, Ijuí: Ed. Unijuí, jul./set. 1997, nº 47.

FONSECA, Marília. *O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional*. In TOMMASI, L. de; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2º ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1996.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. *O Processo de Implementação de Políticas Sociais Descentralizadas: O Estudo do Fundef*. Tese de Doutorado. Orientador: Data da defesa: 18/12/2000.

KRAWCZIK, N. "A Utopia da Participação: A Posição dos Movimentos Docentes na Formulação da Política Educativa na Argentina" Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas, 1993.

\_\_\_\_\_; e ROSAR, M. de F. F. *Diferenças da Homogeneidade: Elementos para o Estudo da Política Educacional em Alguns Países da América Latina*. In. Educação & Sociedade: Revista Quadrimestral de Ciência da Educação/ Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), São Paulo, n° 75, p.33-47, agosto - 2002.

McNAMARA, R., S. *Equidad social y crecimiento económico*. México, El mercado de valores, n. 41, out. 1972.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MELLO, Guiomar Namó de & Silva, Tereza Roserley Neubauer de. *O que pensam da atual política educacional*. Em Aberto, Brasília, ano 10, n°50/51, p.3-17. Abr./set.1992.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil*. In. Educação & Sociedade: Revista Quadrimestral de Ciência da Educação/ Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), São Paulo, n° 75, p.84-110, agosto - 2002.

MONLEVADE, João. *Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos*. Ceilândia – DF: Idéia. 1997.

MONLEVADE, J. & FERREIRA, E. B. *O FUNDEF e seus pecados capotais*. Ceilândia, DF. Idéia, 1997. .

MURANAKA, Maria Aparecida Segatto e MINTO, Cesar Augusto. *Organização da Educação Escolar*. In. OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação*. São Paulo: Xamã editora, 2001.

NAGLE, Jorge. *A Educação na Primeira República*. In: FAUSTO, Boris (coord.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Bertrand Brasil. Tomo III, vol. II, 1990.

NEGRI, B. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: MEC-INEP, 1987.

OLIVEIRA, Cleiton de. *A municipalização do ensino brasileiro*. In *Municipalização do Ensino no Brasil - algumas leituras*. Editora Autêntica. Belo Horizonte, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social*. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Maria R.T. (org.) *Política e Trabalho na Escola - Administração dos sistemas públicos de educação básica*. Editora Autêntica. Belo Horizonte, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Política Educacional: impasses e alternativas*. 2ª ed. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. *O financiamento da educação*. In. OLIVEIRA, Romualdo de, ADRIÃO, Teresa (orgs.) *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. *Sobre a necessidade do controle social no Financiamento da Educação*. In. *Estado, Trabalho Educação*. Brasília: Xamã p.221-133. 2000.

\_\_\_\_\_. *Revisitando uma Questão Polêmica: A Transferência de Recursos Públicos para a Escola Privada na Lei de Diretrizes e Bases*. In. Dourado L. F. (ORG.) *Financiamento da Educação Básica*. Campinas, S. P.: Autores Associados, 1999.

PAIVA, Vanilda. *Educação Popular e Educação de Adultos*. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

PARO, Vitor Henrique. *Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade*. In DOURADO, Luiz Fernando e PARO, V, H. (orgs.). *Políticas públicas & Educação Básica* São Paulo: Xamã, 2001

PERONI, Vera Maria Vidal. *A Redefinição do Papel do Estado e a Política Educacional no Brasil*. Tese de Doutorado em História e Filosofia da Educação – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 1999.

PINTO, José Marcelino de Resende. *Um Fundinho Chamado Fundão*. In. Dourado L. F. (ORG.) *Financiamento da Educação Básica*. Campinas, S P: Autores Associados, 1999

PONCE, Aníbal. *Educação e Luta de Classes*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1992.

PONTA PORÃ. *Lei Orgânica Municipal*. Revisada em 1998. Ponta Porã, p. 106.

\_\_\_\_\_. Lei 3.054/97. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação.

\_\_\_\_\_. Lei 3.055/97. Dispõe sobre a criação do “Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério”.

\_\_\_\_\_. Lei 3.075/97. Cria o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 003/2000. Reorganiza o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do grupo Magistério do Quadro Permanente.

\_\_\_\_\_. Mensagem n. 001/97. Aos projetos de Leis números 18 e 19/97.

RAINHO, João Marcos. *Sonho de Papel. Educação*. São Paulo, mar., 2001. Ano 27. n. 239. p. 34-36.

EXAME, Reportagem de capa (Educação: como o Brasil está fazendo a lição de casa) São Paulo: Abril Cultural. Ano 34, n.7, 05/abril/2000. P. 178-9.

RODRIGUEZ, Vicente. *Financiamento da educação e políticas públicas: O Fundef e a políticas de descentralização*. Cadernos CEDES. Políticas Públicas e Educação. Campinas, SP n° 55, 2001.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: LDB trajetória limites e perspectivas*. Campinas, SP; Autores Associados, 1997. (Coleção educação contemporânea).

SCAFF, Elisângela Alves Silva. Os organismos internacionais e as tendências para o trabalho do Professor. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

SELLAMARI. R. Texto *Histórico sobre Ponta Porã* Jornal da Praça, Ponta Porã 17-18 de julho de 1996.

SINDICATO DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE PONTA PORÃ/SINTED. Ponta Porã/MS. Atas de reuniões realizadas no período entre dezembro de 1997 a dezembro de 2000. N° 448; 452; 465; 472; 476; 473; 474; 448; 486; 491.

SOUZA E Silva, Maria Alice Setúbal et al. A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros – documento síntese. Série Educação e Desenvolvimento Municipal. UNICEF/CENPEC, 1993.

TEIXEIRA, Anísio S.. *Educação para a Democracia*. São Paulo: Cia Editora Nacional 1953.

TORRES, Rosa Maria. *Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial*. In. DE TOMMASI, L., WARDE, M.J. e HADDAD, S. (orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996.

VERHINE, Robert E.. *Determinação de custos educacionais: Uma análise panorâmica do Estado da Arte*. São Paulo, PUC, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Financiamento da Educação Básica na Década de 90: Tendências longitudinais no Estado da Bahia*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. RBPAAE, Porto Alegre, jul./dez. 2000, v,16 n°.2 p. 177-195.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política Educacional em tempos de transição*. Brasília: Plano, 2000.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I**

### **ROTEIRO PARA A ENTREVISTA**

#### **DADOS DE IDENTIFICAÇÃO ENTREVISTADO Nº**

1 – NOME COMPLETO:

2 – SEGMENTO QUE REPRESENTAVA JUNTO AO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACCS) DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) NO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ, NO PERÍODO ENTRE 1998 E 2000, QUANDO DA IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF:

3- PERÍODO DE PERMANÊNCIA NO CARGO:

#### **QUESTÕES RELACIONADAS À MATRÍCULA:**

1 – O QUE LEVOU A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO A AMPLIAR O Nº DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE 1997 E 1998 ?

2 – HOUVE NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DAS INSTALAÇÕES FÍSICAS DAS ESCOLAS ? EM CASO POSITIVO, COMO FOI RESOLVIDO O PROBLEMA ?

3 – QUAL O ÍNDICE ATINGIDO, NO PERÍODO, QUANTO À UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL ?

4 –PODE INFORMAR ALGUM DADO QUE EVIDENCIE COMPETIÇÃO ENTRE AS REDES PÚBLICAS ESTADUAL E MUNICIPAL, NO QUE SE REFERE À CAPTAÇÃO MATRÍCULAS NO PERÍODO EM QUESTÃO ?

5 – EM CASO AFIRMATIVO, A QUE FOI ATRIBUÍDA A COMPETIÇÃO ?

## QUANTO AO CONSELHO

1 – QUAL O PROCESSO UTILIZADO PARA A ESCOLHA DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACCS) DO FUNDEF, TENDO EM VISTA O CUMPRIMENTO DA LEI ?

2 – QUAIS AS PRINCIPAIS DÚVIDAS DO CACCS DURANTE A SUA GESTÃO ?

3 – QUAIS AS PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO CACCS NO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES ?

4 – COM QUE FREQUÊNCIA SE REUNIAM OS MEMBROS DO CACCS ?

5 – OS CONSELHEIROS FAZIAM ALGUMA FISCALIZAÇÃO POR MEIO DE VISITAS ÀS ESCOLAS, OBRAS E ATIVIDADE PARA VERIFICAR A DEVIDA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ?

6 – COMO ERA DADO RETORNO AOS SEGMENTOS QUE REPRESENTAVA CADA MEMBRO DO CACCS ? COM QUE FREQUÊNCIA ISTO ACONTECIA ?

7 – HOUVE PROBLEMA DE RELACIONAMENTO ENTRE OS MEMBROS DO CACCS ENTRE SI OU COM A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E/ OU ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ? ESPECIFICAR.

8 - O ESTADO DO M/S RECEBEU COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO DURANTE SUA GESTÃO ?

9 – QUE GASTOS FORAM PRIORIZADOS EM MDE (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO) EM SUA GESTÃO NO FUNDEF ?

10 - QUAIS AS PRINCIPAIS DIFICULDADES PARA O EFETIVO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF ?

11 - QUAIS OS PONTOS MAIS POLÊMICOS ENCONTRADOS PELO CONSELHO NO EXERCÍCIO DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO FUNDO ?

11 – A QUE DOCUMENTOS E DADOS O CONSELHO TEVE ACESSO PARA ANALISAR A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF?

12 – PONTOS POSITIVOS DA CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CACS:

13 – PONTOS NEGATIVOS DA CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CACS:

14 – HOUE ALGUM TREINAMENTO PARA O EXERCÍCIO DE MEMBRO DO CACS DO FUNDEF ?

### **QUANTO À VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO**

1 – O QUE FOI FEITO DURANTE A SUA GESTÃO PARA QUE FOSSE DADO CUMPRIMENTO À LEI NO QUE SE REFERE AO PLANO DE CARGOS ,CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO (PCCR) ?

2 – QUEM PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DO PCCR DO GRUPO MAGISTÉRIO ?

2 - COM A REGULAMENTAÇÃO DO PLANO DE CARGOS CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO, HOUE AUMENTO NOS SALÁRIOS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO EM EFETIVO EXERCÍCIO NO ENSINO FUNDAMENTAL

3 - A PARCELA MÍNIMA DOS 60% FOI DESTINADA TOTAL E EXCLUSIVAMENTE À REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DESDE A IMPLANTAÇÃO DO FUNDO? EM CASO CONTRÁRIO QUAL O PROCEDIMENTO ADOTADO ?

4 – CONSIDERANDO QUE PARTE DO RECURSO DOS 60% PODERIA SER UTILIZADO NA CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES LEIGOS (ART.7°. PARÁGRAFO ÚNICO), DURANTE O PERÍODO EM QUESTÃO FOI DESENVOLVIDO ALGUM PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES COM RECURSOS DO FUNDEF ?

5 – HOUVE PONTUALIDADE NO REPASSE DOS RECURSOS DO FUNDEF, PROPICIANDO A PONTUALIDADE NO PAGAMENTO DOS SALÁRIOS DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO ?