

# 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)

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Doutora em educação pela UNICAMP. Professora da UFMS/CPDO/DED e do Programa de Pós-Graduação.  
e-mail: dilneia@uol.com.br

## Resumo

Este trabalho é parte integrante da pesquisa nacional “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – acompanhamento do impacto e avaliação (1998 a 2000)” realizada em vários Estados da Federação Brasileira. No âmbito do estado de Mato Grosso do Sul esta pesquisa analisou o Fundef no estado e nos municípios de Campo Grande, Corumbá, Dourados e Ponta Porã. Apresenta-se, nesta investigação, a análise do Fundef por meio das receitas e das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental em Dourados, isto se faz a partir dos Balanços Gerais de Contas de Governo do município, que demonstram quais foram as prioridades na elaboração e execução da política educacional do município no período de 1998 a 2000.

Agencia Financiadora: Fundação Ford e Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)

## Palavras-chave

Financiamento da educação; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); municipalização do ensino fundamental.

## Abstract

This study is an integral part of national research on “The Maintenance and Development Fund of Fundamental Teaching and the Valorization of Teaching in Dourados, MS – the follow up of the impact and evaluation (1998 to 2000)” carried out in several Brazilian States. Within the ambit of South Mato Grosso this research analyzed the FUNDEF in the municipal administrations of Campo Grande, Corumbá, Dourados and Ponta Porã. In this research an analysis of the FUNDEF is presented, considering the revenue and expenses of maintenance and development of fundamental teaching in Dourados, after the General Balances of Expenses presented by the municipal government, showing what the priorities were in the elaboration and applying of the teaching policies of the local administration from 1998 to 2000.

Financing Agency: Ford Foundation and National Association of Politics and Teaching Administration. (ANPAE)

## Key words

Financing Teaching; Maintenance and Development Fund for Fundamental Teaching and for the Valorization of Teaching (FUNDEF); municipalization of fundamental teaching.

## 1 Introdução

Dentre as alterações na legislação educacional brasileira promovida pelo governo federal, principalmente na segunda metade dos anos 1990, destaca-se, aqui, aquela instituída pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Por um lado, a promulgação desta Lei demonstra a adesão do governo federal brasileiro às orientações dos organismos internacionais no que tange à redefinição das políticas educacionais nacionais, dado que, financiar a educação num “cenário de escassez de recursos, pode ser por meio de políticas de fundos” (cf. CEPAL, 1992, p. 45).

Por outro lado, trata-se de resolver questões do financiamento da educação brasileira, na perspectiva de responder as demandas internas deste processo, criadas pelo próprio poder executivo nacional, pois, conforme Pinto (1999, p. 85-6):

A redação original do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinava que os poderes públicos deveriam aplicar pelo menos a metade de seus gastos constitucionais em educação [...] com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Ora, o que acontece? Enquanto, de uma forma geral, os estados e os municípios cumpriam a Constituição Federal, o governo federal se recusava a fazê-lo. Em estimativa que fizemos no ano de 1996, considerando os gastos declarados da União com ensino fundamental [...] constata-se que esta esfera de governo

deixou de aplicar 1,7 bilhões de reais neste nível de ensino. Qual foi a saída então encontrada pelo governo federal? Mudar a Constituição.

Nesse contexto, pretende-se, aqui, desvelar os impactos da política educacional emanada pelo governo federal em interseção com a instância municipal, enfatizando-se a experiência do município de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1998 a 2000, na sua execução do Fundef por meio do seu fundo público.

## 2 Características sócio-econômicas e demográficas do município de Dourados

O município de Dourados, localizado a sudoeste de Mato Grosso do Sul, faz parte da fronteira do Brasil com o Paraguai. Inicialmente, colonizada por mineiros e gaúchos no final do século XIX e início do século XX, continua ainda a receber contingentes populacionais de todo o País (FERNANDES, 1995, p. 135-6).

O Plano Decenal Educação para Todos – 1993/2003 (DOURADOS, SEMED, 1994, p.14), quando aborda a formação populacional da cidade, aponta que

Em 1870, ex-combatentes da Guerra do Paraguai fixaram-se nesta região, até então habitada por índios Guarani e seus subgrupos: Kaioyá, Nandeva e Mybia – senhores absolutos das terras que iam do Rio da Prata até o Pantanal. A partir de então paulistas e mineiros instalaram-se na região.

Em 1882, foi instalada na região a Companhia Mate-Laranjeira que explorou 60.000 km<sup>2</sup> de ervais nativos, utilizando-se de mão-de-obra indígena e paraguaia, em todo o sul do estado.

Em 1893, chegaram os primeiros gaúchos, fugitivos da Revolução Federalista, que ampliaram as áreas de pecuária.

[...] com a criação da Colônia Nacional Agrícola de Dourados, em 1943, pelo então presidente Getúlio Vargas, ocorreu um grande surto migratório chegando, a esta região, agricultores vindos do Paraná, São Paulo e Minas Gerais e de estados do Nordeste, que disseminaram a cultura do café e do algodão, abrindo grandes frentes de trabalho.

Em 1960, Dourados contava com 80.668 habitantes, quando chegaram agricultores gaúchos trazendo o plantio da soja e do trigo. Com isto, os minifúndios cederam lugar às grandes fazendas, expulsando do campo os trabalhadores e pequenos produtores que incharam a área urbana do município ou migraram para o norte do estado.

Nos anos 1970 e 1980, com o intuito de incentivar e incrementar a fronteira agrícola do País, o município de Dourados passa a compor no estado de Mato Grosso do Sul, a região destinada a ser mais um "Celeiro Agrícola" proposto pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs)<sup>1</sup>. Esta expansão agrícola visa não só rever a horizontalização do setor agro como, também, aprimorar sua verticalização. Conforme Abreu (2001), esse processo trata-se

[...] de uma reorganização da agricultura brasileira e, conseqüentemente, da agricultura do Sul mato-grossense, no sentido do avanço da *fronteira agrícola*, no dizer da SUDECO, mas que estava subordinado à indústria. Esse era um processo previsto, em 1971, na política de planejamento do Governo Federal e nas "Ações para a Agricultura e Abastecimento", tendo servido para orientar a programação da SUDECO (p.70). Esta situação contribuiu para pro-

mover uma reconfiguração espacial, diferenciada da existente até então, na sua porção austral. As pequenas propriedades, resultado do loteamento da Colônia Agrícola de Dourados (CAND) e de outros projetos de colonização privada, em boa parte, foram vendidas, consolidando uma outra estrutura fundiária, agora baseada na média e grande propriedades, para a instalação da agricultura moderna (p. 238).

Segundo Abreu (2001), é a própria SUDECO que propõe a denominação de região da "Grande Dourados",

[...] onde, extensas áreas de campos limpos, ocupados com a pecuária extensiva, foram arrendadas pelos "granjeiros" gaúchos, que, em virtude da crise fundiária do Sul do País e às facilidades promovidas pelo Poder Público, para lá se dirigiram, introduzindo a agricultura mecanizada e capitalizando, de tal maneira a produção, que consubstanciou-se novas formas de produção e novas relações de trabalho no campo e nas cidades (p. 238).

Ainda para esta autora, este é o momento de acelerado crescimento urbano da região, pois, em Dourados:

No ano de 1970, a sua população urbana representava 39,9%, passando a 79,6%, em 1980 e em 1991, já era 90% da população total. É o que Silva (2000) chamou de "reprodução do padrão desenvolvimentista de urbanização", baseado no esvaziamento do campo, na urbanização acelerada e no crescimento urbano concentrado. Obviamente, um processo decorrente da ampliação das lavouras de soja, na "Região da Grande Dourados", mas principalmente pela participação do Poder Público na racionalização e direcionamento das políticas de desenvolvimento em pauta, entre as quais podem citar-se, no caso do exemplo apontado, o PRODEGRAN e o PROSUL (ABREU, 2001, p. 239).

Em 2000, a estimativa da população do município de Dourados é de 168.349 habitantes, com uma taxa de urbanização da ordem de 91,19% (MATO GROSSO DO SUL, 2000).

Diante das mudanças do padrão de ocupação do espaço e do desenvolvimento econômico, marcados pela forte presença do Estado na região e no município, interessa desvelar o comportamento do setor educacional, prioritariamente no ensino fundamental, a partir dos anos 1990 quando, para o setor, é esta a etapa da educação básica que passa a ser prioridade segundo a legislação e os planos educacionais, como se pode observar a seguir.

### **3 Educação: orientações legais e administrativas no município de Dourados**

Depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, uma das tarefas que esta impõe aos estados e municípios é a construção de suas Constituições Estaduais para os primeiros e, para os segundos cabe a elaboração das Leis Orgânicas Municipais. No caso do município de Dourados, sua Lei Orgânica Municipal (LOM) é promulgada em 1990.

Em que pesem as análises que apontam a Lei 9.424/96 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – como o grande indutor da municipalização do ensino fundamental no País, em Dourados, é a partir de sua LOM que pode-se encontrar as primeiras diretrizes deste processo (cf. CALLEGARI, C; CALLEGARI, N, 1997).

Conforme Freitas (1997), a LOM de Dourados explicita:

[...] o critério de focalização da política educacional no Ensino Fundamental, entendido este como compromisso educacional centrado na faixa etária de 7 a 14 anos de idade. Esse critério de focalização baliza a gestão educacional que se intenta disciplinar, com esta Lei, no âmbito deste município, sendo indicativo de como o município se posiciona, neste momento, em relação ao processo de municipalização, retomado com a Constituição Federal de 1988 e reforçado como política voltada para a reforma do Estado (p. 88-9).

Vale ressaltar que, nos anos de 1989 a 1992, o município de Dourados prioriza em seus planos educacionais a ampliação da rede física. Segundo Freitas (1997), “observou-se uma ampliação de 5.600 vagas diurnas, no período de 1989 a 1992, com a construção de oito Centros de Educação Unificada (CEU)” (p. 124).

Para além das iniciativas do município e coerente com o processo em curso de desconcentração<sup>2</sup> dos sistemas educacionais, tem-se também a atuação do estado de Mato Grosso do Sul incentivando e realizando ações por meio de seus programas no município, no que se refere à municipalização do ensino fundamental.

Nessa perspectiva, em 1991, a Secretaria de Estado de Educação institui o Programa Descentralização e Fortalecimento do Ensino de Primeiro Grau, implementado a partir de 1992. Tal programa justifica-se, conforme a Secretaria de Estado de Educação, em respeito à Constituição Federal de 1988 que, “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<sup>3</sup>.

O município de Dourados<sup>4</sup> é o que mais obtém unidades escolares transferidas por tal programa, perfazendo um total de quatro escolas.

De fato em Dourados, nos anos que vão de 1991 a 1997, o sistema educacional passa por reformas significativas. É o período em que segundo Freitas (1997), no aspecto legal se tomam medidas que visam à estruturação e funcionamento da Secretaria Municipal de Educação com a promulgação da Lei nº 1.845, de 15 de março de 1993; busca-se a reestruturação e funcionamento das unidades escolares com os Regimentos Escolares de 1996; implanta-se a racionalização da gestão educacional por meio da institucionalização do Plano Plurianual de Educação e, em seguida, do Plano Decenal de Educação de Dourados e, ainda, a democratização da gestão das Unidades Escolares com a eleição de diretores, conforme a Lei nº 1.925, de 12 de agosto de 1994.

Nesse cenário, um dado interessante é que o município de Dourados, para reduzir os recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE<sup>5</sup>), se antecipa ao estado de Mato Grosso do Sul<sup>6</sup>. A LOM (Art. 230) dispõem para financiar MDE o percentual da ordem de 30% da receita de impostos mais as transferências intergovernamentais. Em 23 de janeiro de 1997, o Legislativo Municipal aprova a Emenda à LOM nº 07, que indica que o percentual de recursos para financiar MDE é da ordem de 25% da receita de impostos mais as transferências intergovernamentais.

Ainda em 1997, pela Lei nº 2.154, de 25 de setembro, é instituído o Sistema Oficial de Ensino do Município de Dourados, denominado doravante de Sistema Municipal de Ensino de Dourados, que compreende “[...] as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil, criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal [e, também,] as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada [e, ainda,] os órgãos municipais de Educação<sup>7</sup>”.

Assim, a Lei nº 2.156, de 20 de outubro de 1997, cria o Conselho Municipal de Educação de Dourados (COMED).

Diante do exposto, é possível afirmar que no município de Dourados há, desde 1990, uma série de ajustes por parte do Estado que induzem e concretizam a municipalização do ensino fundamental. Dessa forma, quando começa a vigorar o Fundef em 1998, as condições objetivas e subjetivas da municipalização do ensino fundamental já estão garantidas por meio das ações do poder público.

Segundo o Ministério da Educação (MEC), ao comentar sobre a “importante modificação na participação dos governos estaduais e municipais no atendimento ao ensino fundamental”, destaca que: “em 1997 os municípios atendiam 40,7% dos alunos e os estados, 59,3%. Em 1999, essas participações foram de 49,4% e 50,6%, respectivamente”. No município de Dourados, a média de participação no atendimento ao ensino fundamental é superior à média nacional apontada pelo MEC: Dourados é responsável nos anos 1998, 1999 e 2000, por 56,7%, 55,3% e 56,1% do

atendimento ao ensino fundamental.

A propósito, o movimento das matrículas iniciais no ensino fundamental nas

dependências administrativas estadual e municipal tem o seguinte comportamento no município nos anos de 1996 a 2000:

**Tabela 3.1** - Ensino fundamental - matrícula inicial por série no município de Dourados/MS (1996-2000)

Dependência Administrativa	Ano	Total	1 série	2 série	3 série	4 série	5 série	6 série	7 série	8 série
Rede Estadual	1996	14.559	1.629	1.471	1.524	1.443	2.487	2.328	2.041	1.636
	1997	13.275	1.454	1.295	1.373	1.349	2.082	2.041	1.939	1.742
	1998	14.254	2.352	1.336	1.348	1.414	2.103	2.010	1.840	1.851
	1999	14.438	2.059	1.524	1.489	1.405	2.204	2.077	1.869	1.811
	2000	13.620	1.466	1.240	1.385	1.531	2.242	2.076	1.960	1.720
Rede Municipal	1996	16.317	3.495	2.782	2.526	2.040	2.289	1.646	928	611
	1997	17.491	3.722	2.902	2.577	2.164	2.423	1.711	1.273	719
	1998	18.691	3.967	2.931	2.751	2.252	2.530	1.948	1.333	979
	1999	17.859	3.605	2.987	2.558	2.261	2.355	1.853	1.349	891
	2000	17.487	3.598	2.758	2.513	2.048	2.737	1.744	1.277	812

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/INEP

Por tal comportamento registrado na tabela 3.1 nos anos que vão de 1996 a 2000, visualiza-se que na rede estadual de ensino há uma queda de 939 matrículas ou menos 6,4% no ensino fundamental. Enquanto isso, no mesmo período, para a rede municipal verifica-se um aumento de 1.170 matrículas no ensino fundamental que, em termos percentuais, foi de mais 7,17%, o que corrobora a análise feita no item anterior sobre a municipalização desta etapa da educação básica. Também é importante ressaltar que o município de Dourados tem uma taxa de universalização do ensino fundamental da ordem de 97% (MATO GROSSO DO SUL, 2000).

Em 1996 e 2000, a rede estadual de ensino apresenta um número de 537 e 589 servidores, respectivamente. Nota-se um aumento de 9,7% em seu quadro de servidores técnicos administrativos. Os docen-

tes, que em 1996 somam 726, passam a ser em 2000, em número de 938 funções, percebe-se um aumento da ordem de 29,20% nesta categoria de trabalhadores. Observa-se um aumento da ordem de 25,2% no total do seu quadro de pessoal nestes anos (BRASIL, 2001).

Na rede municipal de ensino, no mesmo período, verifica-se que o aumento no total do quadro de pessoal é da ordem de 29,5%. Dessa forma, a rede municipal de ensino em relação aos servidores técnicos administrativos aumenta este quadro em 24%; na função docente o aumento é da ordem de 35,98% (BRASIL, 2001).

## 4 Impacto e avaliação do Fundef no município de Dourados (1998-2000)

### 4.1 As receitas do município de Dourados (1996-2000)

Os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), jurídico e legalmente, se originam da vinculação constitucional de recursos, Artigo 212 da Constituição Federal Brasileira<sup>8</sup>. Tal Fundo estabelece uma subvinculação de recursos para o ensino fundamental, de modo que, Estados, Distrito Federal e Municípios devem, a partir de 1998, aplicar, nesta etapa da educação básica, 15% do seu percentual de recursos para MDE.

Diante disso, os recursos do Fundef são distribuídos em cada unidade federada, entre o governo estadual e os governos municipais, isso se faz com base no número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental conforme os dados do censo escolar. Dessa forma, o montante financeiro que resulta desta equação – valor custo/aluno/ano –, estabelecido por lei pelo número de matrículas no ensino fundamental, é repassado, automaticamente, para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados ao Fundo (art. 3º).

Percebe-se, ainda, que, por sua natureza contábil, os recursos do Fundef se compõem de 15% de impostos tais como: Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviço de Transporte Interestadual

e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação). Ao Banco do Brasil cabe retirar automaticamente 15% dos recursos provenientes das contribuições desses impostos, depositando-os nas contas do Fundo.

Quanto ao cálculo de distribuição dos recursos do Fundef, verifica-se que este é feito sobre o número de matrículas do ano anterior, acrescentando-se uma estimativa de novas matrículas feitas pelo MEC (Decreto 2.264/97). Essa estimativa, de forma geral, não tem correspondido ao número real de novas matrículas, ficando estas, portanto, sem recursos do Fundo.

De acordo com a Lei nº 9.424/96, a União complementarará os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, não alcançar o valor mínimo por aluno definido nacionalmente (art. 6º). Os recursos do Fundo também devem empregar o percentual mínimo de 60% para a remuneração dos profissionais em efetivo exercício do magistério no ensino fundamental público (art. 7º). Os 40% restantes podem ser gastos com qualquer despesa do ensino fundamental, desde que realizadas com a MDE, conforme o artigo 70, incisos I a VIII da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96.

Cabe ressaltar que a instituição do Fundef fere o princípio de autonomia exercida pelas entidades subnacionais, à medida que lhes retira a liberdade de aplicar, cada uma dessas entidades, o percentual que lhe conviria em MDE na-

quelas etapas da educação básica que são de suas competências de acordo com o regime de colaboração instituído também pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 211 (cf. CURY, 2000).

De fato, em termos de fundo público, as receitas do Fundef se originam da receita de impostos. Por isso mesmo, antes de proceder às análises sobre o impacto do Fundef no município de Dourados por meio dos documentos contábeis e financeiros deste período, é de extrema relevância a advertência que aponta o Balanço Geral da Prefeitura Municipal de 2001, em seu item 4, "Demonstração das Variações Patrimoniais":

[...] há que se fazer alguns comentários adicionais, em razão de que o Balanço Geral de Dourados, relativo ao exercício de 2000, não oferece a desejada consistência, dado que foram registrados fatos contábeis que não correspondem com a realidade, o que nos leva a pressupor que o seu fechamento se fundamentou em contas de chegar, tão somente para cumprir formalidades junto ao Tribunal de Contas do Estado<sup>9</sup>.

Verifica-se que, pela tabela 4.1, de 1996 a 2000, os recursos oriundos de impostos próprios do município apresentam queda constante nestes anos. Assim, os R\$ 19.348.693,16 de receita própria em 1996, significaram menos 17,16% em 1997, menos 23,37% em 1998, menos 18,07% em 1999 e menos 45,81% em 2000.

A tabela mostra ainda que as receitas do município de Dourados nestes anos se compõem, em sua maior parte, das transferências constitucionais tanto da União quanto do estado de Mato Grosso do Sul. Dessa maneira, elas significam em 1996, 1997 e 1998 73% da receita total do município.

Destaca-se o papel desempenhado pelo estado de Mato Grosso do Sul no cenário econômico nacional, cuja economia é caracterizada como sendo de base agrária, o que resulta em um processo desigual e combinado de baixa capacidade de arrecadação tributária, devido a isso, dependente dos mecanismos construídos pela União no que tange ao poder de acúmulo do seu fundo público estadual.

**Tabela 4.1** - Resumo de receitas - município de Dourados - (1996 a 2000)

	R\$ 1,00				
RECEITAS	1996	1997	1998	1999	2000
Impostos próprios	13408.800,00	12919.877,95	11087.540,51	11.233.366,91	6.261.462,61
multas e juros de mora	89.374,44	130.039,01	580.103,87	915.725,36	946.917,16
outras receitas patrimoniais	456.979,02	145.949,19	26.235,98	36.535,97	36884,40
receita da dívida ativa	5.393.539,71	2833.632,06	3.134.604,09	3.668.447,13	3.240.018,64
<b>total de receitas próprias</b>	<b>19.348.693,16</b>	<b>16.029.498,21</b>	<b>14.828.484,46</b>	<b>15.854.075,37</b>	<b>10.485.282,81</b>
transferências da união	16.521.064,67	20.035.562,96	23.616.777,15	37.357.525,45	35.949.351,70
transferências do estado	35.528.327,30	23.955.421,17	15.782.090,57	22.493.271,42	24.035.745,67
<b>total de transferências</b>	<b>52.049.391,97</b>	<b>43.990.984,13</b>	<b>39.398.867,72</b>	<b>59.850.796,87</b>	<b>59.985.097,37</b>
percentual das receitas próprias sobre a receita total	27%	27%	27%	21%	15%

**Fonte:** Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Dourados. Balanços Anuais de 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000. Valores corrigidos pelo indexador IGP-DI, jul/2002.

No sistema tributário nacional, a repartição das receitas tributárias da União e dos estados para os municípios assumem, as vezes, proporções muito importantes, pois dão o tom orçamentário das receitas e despesas às municipalidades.

Observa-se então como resultado dessa sistemática, que tais transações financeiras, podem vir a ser o maior montante de recursos disponíveis no acúmulo e cobertura do fundo público. Conseqüentemente, este processo se reproduz nos municípios do estado.

Para MDE, este processo é significativo à medida que a origem de seus recursos está percentualmente vinculada à arrecadação de impostos do estado e do município, portanto, sofre flutuações para menos ou para mais, ao sabor das oscilações da economia.

A propósito, voltando às receitas do município de Dourados, em 1999 e 2000, este quadro de dependência ainda é mais

acentuado, o que representa em 1999, 79% e em 2000, 85% do recurso financeiro total do município.

Ao se considerar em separado as transferências da União e do estado, verifica-se que em relação à União, as mesmas representam em 1996, 23%, em 1997, 33%, em 1998, 44%, em 1999, 49% e em 2000, 51%. Quanto ao estado, estes recursos transferidos significam em 1996, 50%, em 1997, 40%, em 1998, 29%, em 1999, 30% e em 2000, 34%.

Da tabela 4.2, registre-se que o montante que financia MDE em 1996, no município de Dourados, é o valor de R\$ 21.419.425,54, pois este é o último ano que vigora o dispositivo da LOM de 30% da receita de impostos.

Em termos percentuais para o financiamento de MDE observa-se o seguinte comportamento no município: em 1997, ao invés dos R\$ 18.006.144,70 tem-se para financiar MDE R\$ 9.410.871,64 o que re-

**Tabela 4.2** - Recursos a serem aplicados em MDE - município de Dourados - (1996 a 2000)

R\$ 1,00

Recursos a serem aplicados em MDE	1996	1997	1998	1999	2000
25% do total da receita de impostos	17.849.521,28	15.005.120,58	13.556.838,05	18.926.218,06	17.617.595,04
30% do total da receita de impostos	21.419.425,54	18.006.144,70	16.268.205,66	22.711.461,67	21.141.114,05
Contribuição para o Fundef			4.485.204,25	5.723.589,96	6.270.508,01
total de recursos a serem aplicados em MDE com 25%	17.849.521,28	9.410.871,64	9.071.633,80	13.202.628,10	11.347.087,03
TOTAL de recursos a serem aplicados em MDE com 30%	21.419.425,54	12.411.895,76	11.783.001,41	16.987.871,72	14.870.606,04
Recursos para o Ensino Fundamental (60% do MDE) com 25%	10.709.712,78	5.646.522,98	5.442.980,28	7.921.576,86	6.808.252,22
Recursos para os demais níveis de ensino (40% do MDE) com 25%	7.139.808,50	3.764.348,66	3.628.653,52	5.281.051,24	4.538.834,81
Recursos para o Ensino Fundamental (60% do MDE) com 30%	12.851.655,32	10.803.686,82	7.069.800,84	10.192.723,03	8.922.363,62
Recursos para os demais níveis de ensino (40% do MDE) com 30%	8.567.770,21	7.202.457,64	4.713.200,56	6.795.148,69	5.948.242,42

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Dourados. Balanços Anuais de 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000. Valores corrigidos pelo indexador ICP-DI jul. 2002.

apresenta uma perda de 52,26%; em 1998 ao invés de R\$ 16.268.205,66 dispõe-se para financiar MDE 9.071.633,80 o que indica uma perda de 55,76%; em 1999, ao invés de R\$ 22.711.461,67 para financiar MDE obtém-se 13.202.628,10 o que aponta para uma perda de 58,13%; e, finalmente, em 2000, ao invés de R\$ 21.141.114,05 para financiar MDE tem-se R\$ 11.347.087,03 o que demonstra uma perda de 53,67% de recursos para financiar MDE.

Diante desses dados financeiros, pode-se afirmar que os dispositivos jurídico-legais de ajustes, tais como a Emenda nº 07 à LOM no município, regulam um impacto de redução de recursos para MDE significativo. Ou seja, 30% da receita de impostos nos anos que vão de 1988 a 2000 seria um valor da ordem de R\$ 78.126.926,08 financiando MDE. A Emenda nº 07 reduz este montante de recursos para R\$ 43.032.220,57, uma vez que é este o valor que de fato financia MDE no município. Isso significa em valores percentuais

menos 55% de recursos para tal financiamento nesses anos.

Destaca-se que estes ajustes jurídico-legais efetivados tanto por parte do estado, quanto por parte do município se dão no ano que antecede a implantação do Fundef qual seja, em 1997, o que leva a refletir sobre as estratégias e táticas do Estado no que tange ao seu padrão de acúmulo e cobertura para o financiamento das políticas sociais, dentre elas a política educacional. De fato, as aprovações das emendas às respectivas Constituição Estadual e LOM significam, a curto prazo, uma desoneração do estado à medida que esta situação permite reduzir recursos para o financiamento de MDE.

Como mostra a Tabela 4.3, a base de incidência de composição do Fundef oscila conforme a arrecadação dos impostos, mas nota-se a interferência nesta flutuação da Lei Kandir, bem como a concentração de recursos no Fundo de Participação do Município (FPM). Embora, o FPM tenha permanecido

**Tabela 4.3 - Contribuição para o Fundef - município de Dourados - (1996 a 2000)**

	R\$ 1,00				
Fundef	1996	1997	1998	1999	2000
<b>BASE DE INCIDÊNCIA</b>					
<b>TRANSFERÊNCIA DO ESTADO</b>					
ICMS	28.068.543,54	18.074.038,80	8.680.501,21	16.923.083,78	21.466.044,21
ICMS - IPI-exportação	4.953.272,39	3.189.536,26	1.949.327,64	2.986.426,55	2.569.701,46
<b>TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO</b>					
Cota-parte FPM	15.305.263,61	16.031.417,87	17.657.886,69	17.593.356,04	17.292.739,24
Cota-parte FPM Pasep	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transf. financ. LC. 87/96	0,00	0,00	1.613.646,12	654.400,01	474.901,85
total da base de incidência	48.327.079,55	37.294.992,93	29.901.361,66	38.157.266,38	41.803.386,75
Contribuição p/ o Fundef	7.249.061,93	5.594.248,94	4.485.204,25	5.723.589,96	6.270.508,01

**Fonte:** Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Dourados. Balanços Anuais de 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000. Valores corrigidos pelo indexador IGP-DI, jul 2002.

praticamente constante de 1996 a 2000, o ICMS transferido pelo estado oscila significativamente. Tomando-se como base 100% o ano de 1996 para o ICMS, em 1997, este imposto significa 64,4%; em 1998, 31%; em 1999, 60% e em 2000, 74,5%. A contribuição para o Fundef, contudo, se considerado como base 100% o ano em que entra em vigor, 1998, tem-se um aumento deste ano para 1999 de 27,6% e de 1999 para 2000 de 9,6%. Assim, observa-se que a contribuição do município para o Fundef significa em

1998, 49,44% das suas receitas a serem aplicadas em MDE; em 1999, 43,35% e, em 2000, 55,26%.

Como parte das receitas provenientes de transferências da União para a educação, nota-se em 1997, pela primeira vez, os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ressalte-se que esses recursos são específicos para o Programa Merenda Escolar e não integram MDE.

**Tabela 4.4** - Recursos do Programa Merenda Escolar no município de Dourados (1997 a 2000)

R\$ 1,00			
1997	1998	1999	2000
692.612,92	575.559,00	551.528,70	507.405,74

**Fonte:** Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Dourados. Balanços Anuais de 1997, 1998, 1999 e 2000. Valores corrigidos pelo indexador IGP-DI, jul. 2002.

Como evidencia a tabela 4.4, os recursos desse programa no município apresentam uma queda de 26,8% entre os anos de 1997 a 2000. Considere-se que o montante de recursos total por ano do Programa Merenda Escolar é estabelecido de acordo com o número de alunos matriculados no ano anterior na educação infantil e no ensino fundamental. O valor *per capita* desse programa nesses anos é de R\$ 0,07 por aluno da educação infantil e de R\$ 0,13 por aluno do ensino fundamental.

Em 2000, acresce-se às receitas do município as transferências providas da União pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que representa 1,6% do recurso total para a educação. Ainda, em 2000, quando considerados todos os repasses da União para a educação (PNAE, PDDE

e Programas e Projetos Educacionais), obtêm-se 7,5% de recursos da União em relação ao total das receitas para a educação do município.

## 4.2 As despesas em MDE no município de Dourados (1996 a 2000)

A análise das despesas realizadas na função "Educação e Cultura", do Balanço Orçamentário de Dourados, nos anos de 1996 a 2000, indica que esses dispêndios, em relação ao total de despesas de cada ano, foram de 21,29% em 1996, 22% em 1997, 26,9% em 1998 – ano da implantação do Fundef –, 30,4% em 1999 e 25,6% em 2000.

O relevante neste caso é que, pela natureza contábil dos documentos anali-

**Tabela 4.5** - Despesa por Unidade Orçamentária – Secretaria Municipal de Educação - Dourados -MS (1996 a 2000)\*

R\$ 1,00

unidade orçamentária	1997	1998	1999	2000
Administração	1.675.780,35	1.541.540,07	1.638.535,21	1.440.442,20
Educação infantil (creche)	179.858,71	44.382,28	278.401,26	180.731,04
Educação infantil (pré-escola)	674.448,31	431.827,16	456.686,98	1.297.584,83
Ensino fundamental	11.479.007,31	5.526.388,59	3.873.493,03	3.614.191,12
FUNDEF	-	16.944.979,73	22.211.537,36	13.041.477,47
Educação especial	681.570,75	168.156,42	594.770,56	113.715,62
Alimentação escolar	1.077.212,56	861.666,07	741.731,09	828.528,50
Assistência a educandos	936.595,32	403.477,30	115.868,73	177.616,89
Cultura, esporte e lazer	-	86.349,14	13.028,13	2.801,52
Ensino supletivo	9.798,31	598,84	-	-
<b>Total</b>	<b>16.779.412,56</b>	<b>26.009.365,60</b>	<b>29.924.052,36</b>	<b>20.697.089,17</b>

**Fonte:** Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Dourados. Balanços Anuais de 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000. Valores corrigidos pelo indexador IGP-DI, jul. 2002.

\*Dados não disponíveis para o ano de 1996.

sados, não é possível identificar o que de fato se gasta em MDE e o que é verdadeiramente despesas na cultura, à medida que tal conta expressa, sem distinção, o total do dispêndio municipal nesta função.

Resolve-se parcialmente esta questão por meio da análise da peça “Unidade Orçamentária” da Secretaria Municipal de Educação, quando, de forma mais detalhada, são descritas as despesas por programas, o que pode ser observado na tabela 4.5.

Visualiza-se, pela tabela 4.5, que em 1997 as despesas com o ensino fundamental chegam a 68,41% na unidade orçamentária da Secretaria Municipal de Educação. Em 1998, quando começa a vigorar o Fundef, percebe-se que tal conta passa a representar 86,38% dos seus dispêndios. Em 1999, essa situação orçamentária sig-

nifica 87,1% das suas despesas e, em 2000, essa realidade de orçamento significa 80,4% de gastos com o ensino fundamental. Esses valores confirmam a focalização da política educacional do município no ensino fundamental, não obstante, ser de sua responsabilidade tanto esta etapa da educação básica, quanto a educação infantil.

Percebe-se que estes números se expressam dessa forma devido o município ser receptor de recursos do estado pelo Fundef. Os valores financeiros são passados ao município conforme o número de matrículas no ensino fundamental, o que põem em relevo o seu processo de municipalização no que diz respeito a esta etapa da educação básica. Em relação às despesas com pessoal, estas representam em 1999, 55% e em 2000, 63,3% do total do orçamento do Fundef.

**Tabela 4.6** - Valor custo/aluno/ano – município de Dourados (1998 a 2000)

R\$ 1,00

Anos	a) Recursos do Fundef	b) Matrículas no Ensino Fundamental	Valor custo/aluno/ano(a/b)
1998	16.944.979,73	18.631	909,50
1999	22.211.537,36	17.859	1.243,71
2000	13.041.477,47	17.487	745,78

**Fonte:** construída para o presente trabalho.

Verifica-se, pela tabela 4.6, que os valores do custo/aluno/ano em Dourados tiveram de 1998 para 1999 um aumento da ordem de 36,7%. Já, de 1999 para 2000 apresenta-se uma queda da ordem de 40% deste valor. Tal oscilação que poderia ser resultado de como a receita do fundo público no município se comporta, não obstante, remete-se a análise da dificuldade de se planejar/orientar a política educacional neste cenário, pois, as conquistas representadas para a educação com um valor de custo/aluno/ano de R\$ 1.243,71 tornam-se efêmeras, quase que fictícias quando, de um ano para outro há uma queda deste valor de forma tão significativa. Qual seja, de fato é impossível manter um padrão de qualidade de política educacional num quadro de tanta incerteza financeira e monetária.

Evidencia-se que a política educacional em Dourados do início dos anos de 1990 a 2000 tem como eixo delimitador a focalização no ensino fundamental. Esta opção de política educacional aponta para o município desafios que num futuro próximo terá que responder, pois a centralidade no ensino fundamental pode colocar em risco a possibilidade da construção de uma educação básica de qualidade, bem como a sua universalização. Al-

guns dados já apontam esta situação: o município atendeu, em 2001, 1.179 crianças nos centros de educação infantil e, 2.722 crianças na pré-escola de unidades escolares. Esse atendimento de 3.901 crianças na educação infantil, confirma o *déficit* histórico que o município tem para com a primeira etapa da educação básica. O atendimento para a educação infantil em números relativos, significa atender 19% da população de 0 a 6 anos. Se for considerado, entretanto, o atendimento para crianças de 0 a 4 anos, tem-se um percentual da ordem de 5,5% na educação infantil do município. Ainda, conforme o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), em 1996, o município convivia com uma taxa de 10,9% de analfabetismo entre pessoas com mais de 15 anos de idade.

Ressalte-se aqui, que, embora, o município tenha priorizado o atendimento ao ensino fundamental mesmo antes da promulgação da Lei do Fundef, o que se constata por meio da análise das suas receitas e despesas é que muito mais do que afirmar que administra-se num quadro de escassez, o mais impactante para esta prioridade educacional eleita pelo município, enquanto política pública de educação, é de fato o caráter oscilatório na sua arrecada-

dação de impostos, pois, a continuar esta situação o planejamento educacional constrói-se num quadro de grandes incertezas sem conseguir garantir o valor do custo/aluno/ano como algo constante, bem como prejudica a previsão de reajustes reais ano a ano para este valor.

## Notas

<sup>1</sup> Para uma avaliação minuciosa dos Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados no país no período de 1975 a 1985, ver GOLDENSTEIN, Lidia.

<sup>2</sup> Para uma análise conceitual deste termo, ver CASSASUS, Juan.

<sup>3</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS* – relatório final, 1991-1994, p. 15.

<sup>4</sup> Escolas estaduais municipalizadas em Dourados

em 1993: Franklim L. Azambuja, M. R. de A. R. Câmara, Weimar Gonçalves Torres e Joaquim Murinho.

<sup>5</sup> A partir de então neste texto usar-se-á MDE sempre que se referir a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

<sup>6</sup> A redução da vinculação constitucional de recursos para MDE em Mato Grosso do Sul deu-se pela aprovação da Emenda Constitucional nº 06, de 07 de julho de 1997.

<sup>7</sup> DOURADOS (MS). Secretaria Municipal de Educação de Dourados. Lei nº 2.154, de 25 de setembro de 1997. *Institui o Sistema Oficial de Ensino do Município de Dourados-MS*, e dá outras providências.

<sup>8</sup> Dispõem o Artigo 212 da CF/1988: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

<sup>9</sup> DOURADOS (MS). Secretaria Municipal de Fazenda. Balanços Gerais de 2001.

## Referências

ABREU, Silvana de. *Planejamento governamental: a SUDECO no espaço mato-grossense*. Contexto, propósitos e contradições. São Paulo, USP, tese de doutorado, 2001.

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

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica o art. 34 e o Título VIII, Capítulo III da C.F. e o artigo 60 do ADCT.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. *Dados estatísticos*. Censo Escolar. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 03 de jun. 2001.

CALLEGARI, Cesar; CALLEGARI, Newton. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*.

São Paulo, Editora SENAC, 1997.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 74, 1990.

CEPAL/UNESCO. *Educación e conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile, 1992.

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

DOURADOS (MS). Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanços Anuais de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001*.

DOURADOS (MS). Secretaria Municipal de Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003*, 1994.

DOURADOS (MS). Secretaria Municipal de Educação de Dourados. *Lei nº 2.154*, de 25 de setembro de 1997. Institui o Sistema Oficial de Ensino do Município de Dourados-MS, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Dourados. *Lei Nº 2.156*, de 20 de outubro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação de Dourados, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Dourados. *Lei Nº 2.157*, de 20 de outubro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Dourados. *Lei Complementar Nº 034*, de 05 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Estatuto e PCCR do Profissional do Magistério Público Municipal de Dourados e dá outras providências. Dourados-MS, outubro de 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Dourados. *Censo Escolar 2001*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 05 de jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Dourados. *Censo Escolar 2001*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 24 de mar. 2003.

FERNANDES, Maria Diléia Espindola. Projeto de acompanhamento escolar e atendimento complementar – PAAC: uma política municipal de gestão curricular. *In: ALMEIDA, M. Z. C. M. de. et al. Gestão da educação – algumas experiências do Centro-Oeste*. Brasília: MEC/INEP, 1995.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, MS, UFMS/CCHS, dissertação de mestrado, 1997.

GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994

MATO GROSSO DO SUL. Fundação Instituto de Estudos e Planejamento de Mato Grosso do Sul (IPLAN). Disponível em <<http://www.seplanct.ms.gov.br/cidades/dourados.htm>>. Acesso em 12 de jun. 2001.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS* – Relatório Final, 1991-1994. Campo Grande, MS, s.d.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, MS: Departamento de Imprensa Oficial de Mato Grosso do Sul. 1989.

\_\_\_\_\_. Constituição (1989). *Emenda Constitucional n° 6*, de 2 de julho de 1997. Campo Grande, MS: Assembléia Legislativa.

\_\_\_\_\_. *Decreto n° 9.033*, de 28 de janeiro de 1998. Regulamenta a Lei n° 1.819, de 8 de janeiro de 1998 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério e dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 1819*, de 8 de janeiro de 1998. Institui o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dispõe sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. *Resolução n° 977*, de 14 de novembro de 1994. Estabelece o número mínimo de alunos por turma na Rede Estadual de Ensino.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado "Fundão". In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados, Goiânia, GO; Editora da UFG, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69).

**Recebido em 07 de agosto de 2004.**

**Aprovado para publicação em 19 de outubro de 2004.**