

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**TESE DE DOUTORADO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: O FINANCIAMENTO DA REDE  
ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL (1991 A 1994)**

**MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES**

**Orientador: Profº Dr. JOSÉ ROBERTO MONTES HELOANI**

**Este exemplar corresponde à redação  
final da tese de doutorado defendida  
por Maria Dilnéia Espíndola Fernandes  
e aprovada pela Comissão Julgadora.**

**Data:** \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Comissão Julgadora:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**2001**

CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP  
Bibliotecário Rosemary Passos - CRB-8ª/5751

F391p Fernandes, Maria Dilnéia Espíndola.  
Políticas públicas de educação : o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994) / Maria Dilnéia Espíndola Fernandes. -- Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador : José Roberto Montes Heloani.  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação - Financiamento. 2. Políticas públicas.  
3. Educação - Mato Grosso do Sul - 1991-1994. I. Heloani, José Roberto Montes. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

## **RESUMO**



Este trabalho analisou o financiamento da educação na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, no período de 1991 a 1994, quando a política educacional esteve centrada no *Programa I – Democratização das Escolas*, constituído de dois itens: *1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar*; *2. Autonomia da Escola*. Buscou-se verificar em que medida a vinculação constitucional de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino – na época da ordem de 30% da receita de impostos mais as transferências intergovernamentais provenientes - seriam ou não suficientes para sustentar a rede estadual de ensino enquanto unidade orçamentária. A partir da análise dos orçamentos e balanços estatais anuais, bem como dos documentos produzidos pela Secretaria de Estado de Educação no período de 1991 a 1994, constatou-se que, ao longo do período, o percentual vinculado constitucionalmente para manutenção e desenvolvimento do ensino nunca foi aplicado em sua totalidade, tendo ficado aquém do disposto legalmente. Essa maneira da administração pública gerenciar as verbas educacionais desvelou que a educação não tem sido a prioridade que o Estado tem propagado, bem como a democratização da gestão escolar não se fez acompanhar pela democratização dos recursos financeiros.

Palavras-chave: financiamento da educação, financiamento de manutenção e desenvolvimento do ensino, financiamento da educação em Mato Grosso do Sul, financiamento de manutenção e desenvolvimento do ensino em Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul.



## **ABSTRACT**



This work analyzed the financing of education in state public schools of Mato Grosso do Sul from 1991 to 1994 when the educational policy was concentrated in the *Program I – Democratization of schools* constituted by two items: *election of principal and scholar collegiate*, 2. *School autonomy*. It was tried to verify in what measure the constitutional bond of resources to the maintenance and development of teaching - in that age was about 30% of the tax income plus the arising intergovernmental transference - would or not be enough to support the state teaching as a budgetary unity. Based on the analyze of the budgets and state annual balances as well the documents produced by the State Secretaryship of Education it was noticed that during the period the percentage constitutionally bonded to the maintenance and development of the teaching was never applied completely, thus it was below the legality. This custom of the public administration with the education funds showed that the education has not been the priority that the state has been propagating and the democratization of the scholar administration was not followed by the democratization of the financial resources.

Key-words: educational financing, financing of management and teaching development, educational financing in Mato Grosso do Sul, financing of management and teaching development in Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul.



## **AGRADECIMENTOS**



A realização deste trabalho deve-se em muito à colaboração de várias pessoas que, como o fazer de uma “colcha de retalhos”, por muitas mãos construiu-se em uma das possíveis coberturas para o objeto de pesquisa em questão.

Assim, agradeço ao Prof<sup>o</sup> Dr. José Roberto M. Heloani, pela orientação que permitiu que eu trabalhasse com total liberdade;

Ao Prof<sup>o</sup> Dr. José M. de R. Pinto, cujas preocupações e trajetórias acadêmicas têm sido similares à minha: democratização e financiamento da educação e também por suas contribuições no exame de qualificação;

Ao Prof<sup>o</sup> Dr. Romualdo Portela de Oliveira, primeiro leitor de meu projeto de pesquisa, cuja produção acadêmica tem sido fundamental para minha formação e, sobretudo, pela amizade;

A Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eurize Caldas Pessanha, que, mesmo estando “navegando em outras águas” do mar da pesquisa, contribuiu com o impulso inicial deste trabalho;

Aos colegas da UFMS/DED Câmpus Dourados, pela colaboração e compreensão;

Ao Prof<sup>o</sup> Renaldo Gonçalves, que me auxiliou na compreensão das técnicas que permitem desvelar a suposta “aridez” das finanças públicas;

À Prof<sup>a</sup> Dirce Nei T. de Freitas, não só pela colaboração na interpretação dos dados estatísticos, mas também pela convivência e amizade;

Ao Prof<sup>o</sup> Dr. Nicholas Davies, pelas longas e esclarecedoras conversas sobre o financiamento da educação;

Ao Prof<sup>o</sup> Dr. Luiz Fernandes Dourado, pelo incentivo, interlocução acadêmica “regional” e amizade;

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vera M. V. Peroni, companheira de longas datas;

À Maria Alejandra Corbalán, Maria das Graças Ribeiro, Maria Vieira, Sílvia H. Brito, pela convivência em Campinas e pela consolidação de nossas amizades;

À Maria do Carmo Martins e Kazumi, responsáveis por fazer-me “adentrar” às noites campineiras e paulistanas;

À minha família, que, tanto quanto eu, sentiu a ausência.

À CAPES, pela existência do Programa PICD.



Para Wanderlan, América, Ivete, Gilmar, Marizete,  
Wanderléia, José Heder e Hugo Cezar, companheiros  
incondicionais na vida.



## SUMÁRIO



<b>Introdução .....</b>	<b>37</b>
<b>Capítulo I – O Estado de Mato Grosso do Sul nos anos 90 .....</b>	<b>45</b>
1.1. A política administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul: da força da proposição à realização .....	48
1.1.1. A crise institucional-administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul em 1990 .....	55
1.1.2. A “ciranda” partidária: um dos pilares da crise institucional- administrativa em Mato Grosso do Sul .....	62
1.2. A origem política de Pedro Pedrossian: o último governo eleito antes da divisão do Estado de Mato Grosso (1966-1969) .....	71
1.2.1. O primeiro governo de Pedro Pedrossian no novo Estado: Mato Grosso do Sul (1980-1983) .....	77
1.2.2. <i>Reciclagem e modernização</i> : o Governo Pedro Pedrossian dos anos 90 .....	88
1.3. Dados sócio-econômicos e demográficos de Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994 .....	96
<b>Capítulo II - A gestão democrática na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul: concepção e prática .....</b>	<b>113</b>
2.1. O Programa I - Democratização das escolas no Estado de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994) .....	115
2.1.1. A conjuntura estadual para a decretação do Programa I .....	120
2.1.2. As eleições nas unidades escolares .....	123
<b>Capítulo III - A rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul e o processo de municipalização do Ensino Fundamental .....</b>	<b>129</b>
3.1. O atendimento na Educação Básica e o processo de municipalização do Ensino Fundamental .....	131
<b>Capítulo IV - As fontes de financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994 .....</b>	<b>145</b>



4.1. Repasse financeiro: quem paga a conta da escola? .....	147
4.2. Os recursos ou receitas .....	152
<b>Capítulo V - O Estado e seus mecanismos de acúmulo/cobertura de um padrão de financiamento para as políticas sociais .....</b>	<b>159</b>
5.1. Na origem do problema da “ausência” de recursos: o planejamento ou a crise de um padrão de financiamento do Estado? .....	161
5.1.1. Orçamento: instrumento econômico, contábil e político? .....	169
<b>Capítulo VI - A classificação orçamentária e a execução das contas da educação em Mato Grosso do Sul .....</b>	<b>177</b>
6.1. As receitas .....	179
6.2. As despesas .....	182
6.3. A execução orçamentária e a prestação das contas da rede estadual de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul .....	195
6.4. Do controle interno e externo das Contas Públicas .....	205
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>213</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>227</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>243</b>



## **LISTA DE TABELAS**



1.1	Percentual da despesa em educação na despesa total no Mato Grosso do Sul - 1988/1994.	50
1.2	Produto Interno Bruto a Custo de Fatores - resultados obtidos a preços correntes por setores de atividades - 1991 a 1994.	98
1.3	Indicadores dos 27 Estados - 1991.	101
1.4	Indicadores da Região Centro-Oeste - 1991.	101
1.5	Percentual de rendimento mensal das pessoas ocupadas por setor de atividade - 1993.	102
1.6	Assentamentos Rurais - localização por município, área ocupada e quantidade de famílias beneficiadas - 1995.	104
1.7	Acampamento de "sem-terra" - localização por município e quantidade de famílias acampadas - 1996.	105
1.8	Área, densidade demográfica e atividade econômica por microregião geográfica em Mato Grosso do Sul - 1994.	106
1.9	Assentamentos Rurais - localização por município, microregião, densidade demográfica, área ocupada e número de famílias - 1995.	107
1.10	População do Estado de Mato Grosso do Sul - Décadas de 80 e 90.	108
1.11	% da renda apropriada pelos 40% mais pobres - Mato Grosso do Sul - 1998.	109
1.12	Veze que a renda dos 10% mais ricos é maior do que a dos 40% mais pobres - Mato Grosso do Sul - 1998.	109
1.13	% da renda apropriada pelos 10% mais ricos - Mato Grosso do Sul - 1998.	110
2.1	Comparativo da despesa total do Estado com a despesa realizada nas políticas sociais, no Mato Grosso do Sul - 1991 a 1994.	126
3.1	Matrícula inicial na Educação Básica, por Dependência Administrativa, no Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994	132
3.2	Participação relativa das Dependências Administrativas na matrícula inicial da Educação Básica no Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994	133
3.3	Crescimento da matrícula inicial na Educação Básica, por Dependência Administrativa, no Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 a 1994	134
3.4	Número de escolas por Dependência Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul, 1991 e 1994	135
3.5	Crescimento do número de estabelecimentos de ensino por Dependência Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul, 1991 e 1994	136
3.6	Número de salas de aula utilizada e existentes por Dependência Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994	139
3.7	Variação de salas de aula utilizada e existentes por Dependência Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994	139
3.8	Número de pessoal docente (função) em todas as etapas e modalidades de ensino da Educação Básica, em todas as Dependências Administrativas, no Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994	140



3.9	Número de pessoal docente (função) em todas as etapas e modalidades de ensino da Educação Básica, na rede estadual de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994	140
3.10	Gastos com pessoal - percentual das despesas em Educação SEE/MS - 1991 e 1994	141
3.11	Nº de alunos de 7 a 4 anos matriculados no ensino fundamental, em todas as Dependências Administrativas no Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994	142
3.12	População de 7 a 14 anos que não-freqüenta escola ou freqüenta com distorção idade/série maior que 2 anos, em Mato Grosso do Sul - agosto de 1996	143
4.1	Transferências correntes (intergovernamentais) para o Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 a 1994	154
5.1	Indicadores básicos em países selecionados segundo critério de semelhança do PNB <i>per capita</i>	166
6.1	Estrutura da classificação institucional - modelo do orçamento anual de Mato Grosso do Sul - 1991	184
6.2	Previsão orçamentária da conta educação da criança de 0 a 6 anos - Estado de Mato Grosso do Sul	186
6.3	Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas - 1991	191
6.4	Receitas do Estado de Mato Grosso do Sul e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) - 1991 a 1994	199
6.5	Despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pela receita líquida de impostos no Estado de Mato Grosso do Sul	199
6.6	Demonstrativo dos recursos destinados à educação - exercício de 1994	201
6.7	Comparativo da despesa autorizada com a realizada - classificação econômica - SEE/MS - 1994	202
6.8	Demonstrativo da despesas funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos - educação e cultura - MS - 1994	103



## **LISTA DE QUADROS**



1.1	Relação dos Governadores do Estado de Mato Grosso do Sul e seus respectivos Secretários de Educação -1979 a 1994.	65
1.2	Endividamento do Estado de Mato Grosso do Sul nos três últimos Governos - 1982 a 1994	69



## LISTA DE DIAGRAMAS







## **INTRODUÇÃO**



Este trabalho intenta analisar o financiamento da educação na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994, quando o governo estadual implementou dezesseis programas educacionais. Dentre esses programas, sobressaiu-se o Programa *I – Democratização das Escolas* –, constituído de dois itens: *1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar* – *2. Autonomia da Escola*, conhecidos desde então como *gestão democrática*.

Ressalte-se que esse programa educacional originou-se do documento intitulado *Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática*, que foi elaborado por um grupo de educadores. Tal documento, passou mais tarde a constituir-se na ferramenta principal da política educacional do período desenvolvido pela Secretaria de Estado de Educação.

Vale registrar aqui o contexto histórico e político no qual o documento *Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática*, foi elaborado. Tal documento foi produzido durante o pleito eleitoral de 1990, quando disputavam a máquina estatal três coligações partidárias. Os partidos políticos que lideraram estas coligações, bem como seus candidatos a governo do Estado foram os seguintes: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Pedro Pedrossian; Partido Democrático Trabalhista (PDT), Gandi Jamil Georges; Partido dos Trabalhadores (PT), Manoel Bronze. Assim, o grupo elaborador do documento *Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática* – um grupo de professores e especialistas em educação – enviou-o aos três candidatos. Resultou que, eleito Pedro Pedrossian, este convidou tal grupo para administrar a Secretaria de Estado de Educação. O grupo em questão teve autonomia para escolher entre seus integrantes, o titular da pasta da educação. De forma que estes profissionais da educação a partir de então, no comando da Secretaria de Estado de Educação colocaram em prática tal proposta.

Assim, o documento *Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática* deu subsídio para a elaboração de um programa, cuja instituição jurídica-normativa foi o Decreto nº 5.868, de 17 de abril de 1991, sendo sua redação alterada em 26 de maio de 1993, pelo Decreto 7.227.

Nesse contexto, a gestão democrática foi o elemento central introduzido pelo Programa educacional instituído através dos Decretos 5.868/91 e 7.227/93. O referido programa, transformou em política educacional reivindicações históricas dos educadores como, por exemplo, a democratização da gestão escolar, inovação oportunizada com as eleições de diretores e colegiados escolares.

Contudo, há que se destacar que os outros programas educacionais elaborados para o período serviram ou de sustentação, ou ainda, para complementar o programa *I – Democratização das Escolas* –, constituído de dois itens: *1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar* – *2. Autonomia da Escola*.

De fato, o Programa *I – Democratização das Escolas* –, constituído de dois itens: *1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar* – *2. Autonomia da Escola*, ao mesmo tempo que introduziu no interior das unidades escolares a democratização da gestão das escolas, colocou em xeque o financiamento da escola pública, pois os diretores e os colegiados escolares depois de eleitos, não tinham recursos para implementar minimamente as suas propostas de campanha eleitoral (FERNANDES, 1996).

Ponderando essa realidade, os diretores e colegiados escolares eleitos, consideraram enquanto agência natural de financiamento de seus projetos no interior da escola, a Secretaria de Estado de Educação que, todavia, não dispunha também dos recursos reivindicados por tais administradores.

A Secretaria de Estado de Educação, embora tivesse competência para elaborar políticas de gestão, de ensino, avaliação etc., não dispunha de autonomia para alocação de recursos que permitissem às escolas a sobrevivência necessária.

Diante dessa circunstância, os diretores e os colegiados escolares passaram a construir mecanismos de pressão em relação à Secretaria de Estado de Educação, que respondeu positivamente às exigências das unidades escolares, tão somente em 1993, quando inseriu o subitem *2.2 – Autonomia Administrativa e Financeira*, no item *2. Autonomia da Escola*, do Programa *I – Democratização das Escolas*, que ficou conhecido desde então como o Repasse Financeiro.

O Repasse Financeiro, contudo, apesar de alocar recursos nas escolas, tanto os diretores e colegiados escolares, quanto à própria Secretaria de Estado de Educação, reconheceram que em termos de montante de recursos, foi uma ação tímida.

De fato, a Secretaria de Estado de Educação, naquele momento histórico, pode elaborar políticas de desconcentração de seus órgãos intermediários e de democratizar a gestão escolar; entretanto, outras ações que a Secretaria de Estado de Educação teve que gerenciar, não estavam pautadas pelo eixo da democratização. Entre estas ações encontravam-se os recursos financeiros da educação e o gerenciamento de pessoal, este último, a Secretaria de Estado de Educação podia apenas remanejar ou transformar lotações já existentes.

Ainda para o setor educacional, ao lado do quadro de competências fragmentadas desenvolvido historicamente pelo Estado, aliam-se implicações de concepções das agências de formação de educadores que, no caso da gestão da educação, pouco tem desenvolvido estudos acerca do tema para além da gestão entendida como um fim em si mesma. Sendo assim, a gestão da educação comumente transforma a prática social da escola em um projeto meramente administrativo, subalternamente vinculado ao Estado.

Essa forma de exercer a gestão educacional conceptualizando o pedagógico enquanto manifestação restrita do aparato escolar, faz com que relações importantes da escola, enquanto prática social, fiquem à mercê da fragmentação do conhecimento, destinada ao servilismo e tecnicismo estatal.

É o caso do financiamento da educação, que para o grupo de professores que assumiu a Secretaria de Estado de Educação de 1991 a 1994, importava democratizar a gestão da escola, sem, no entanto, considerar outras relações estabelecidas pelo Estado como desconcentrar gestão e concentrar recursos deixando na base social seu financiamento.

Essa prática revela por um lado, a forma como o Estado tem tratado o financiamento das políticas sociais, quando ele se desobriga de suas atribuições de provedor do papel que tanto discursa como seu, quanto o que a sociedade lhe atribui, e por outro, no caso específico de Mato Grosso do Sul, a não afinidade do grupo de professores que assumiu a Secretaria de Estado de Educação no período, com o trato dos fundos públicos, dando legitimidade para que o Governo conduzisse suas ações tratando a política social como substrato da política econômica.

Cabe ressaltar que esse grupo de professores, na história do Estado, foi o único que atravessou uma gestão governamental à frente da Secretaria de Estado de Educação. Rocha

(1992) relata que, nos primeiros onze anos de existência do Estado, a Secretaria de Estado de Educação foi ocupada por nove titulares da pasta. Depois de 1994, o que se viu nessa Secretaria foram novamente as substituições de Secretários.

O Estado de Mato Grosso do Sul, criado a partir da divisão do Estado de Mato Grosso, pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, no processo de expansão da fronteira agrícola, quando esta foi elevada à condição de sustentar o equilíbrio da balança de pagamentos, é considerado de base econômica agropecuária, com baixa densidade demográfica, alta concentração urbana, detendo a segunda renda *per capita* do País a partir da década de 90, entretanto, com alta concentração de renda.

Essa situação econômica faz com que o Estado arrecade suas receitas principalmente nos setores primário e terciário; no primeiro, predominam o rebanho bovino de 20 milhões de cabeças e a cultura de grãos para exportação; no segundo, tem-se, na atualidade, o turismo como um dos principais fomentadores para o desenvolvimento.

Sua posição geográfica o limita ao sul com o Estado do Paraná e o Paraguai, ao norte com Mato Grosso e Goiás, leste Minas Gerais e São Paulo e oeste com Paraguai e Bolívia. Suas divisas geográficas favorecem o narcotráfico e sonegação fiscal<sup>1</sup>.

Na elaboração da Constituição Estadual (1989), fruto tanto do processo de criação do Estado quanto da exigência da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo aprovou a vinculação constitucional para a educação da ordem de 30% da receita de impostos, mais as transferências governamentais provenientes.

Esse montante, todavia, jamais foi executado pelo Estado, ficando sempre aquém do percentual legalmente exigido, além do que o que realmente foi investido, concentrou-se em grande parte com gastos de pessoal.

Sendo assim, interessa neste trabalho investigar como foi financiada a política educacional do período, centrada na gestão democrática. Interessa desvelar se esta inovou no financiamento tanto quanto na gestão escolar, em que ações a política educacional do período mais investiu recursos e finalmente, o que leva ao distanciamento entre o promulgado em Lei e o fazer concreto como a aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente.

---

<sup>1</sup> BEJARANO, Celso. MS é maior rota de tráfico de maconha. *Folha de S. Paulo*, 28 jan. 2001. p. C1. Caderno Cotidiano.

Nesse sentido, buscou-se inicialmente o referencial teórico que balizasse a discussão de uma teoria de Estado e seus instrumentos de legitimação postos para a apreensão de suas contradições na materialidade, o projeto educacional enquanto aparato de transmissão dos bens culturais produzidos historicamente e, documentos que permitem a aproximação mais imediata com objeto de estudo, tais como os orçamentos estatais, os balanços gerais de contas de governo, e ainda, materiais produzidos pelas Secretarias de Estado de Educação, Orçamento Finanças e Planejamento.

Assim, este trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo apresenta-se um panorama social, econômico, político e cultural do Estado, situando as condições objetivas e subjetivas que sustentaram a gestão democrática; localiza-se a gestão governamental cujo programa educacional foi desenvolvido, e por último trabalham-se os indicadores sócio-econômicos e demográficos no intuito de desvelar as múltiplas determinações que fazem face à existência do Estado.

No segundo capítulo buscou-se a caracterização do Programa *I – Democratização das Escolas* –, constituído de dois itens: *1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar* – *2. Autonomia da Escola*, desvelando suas possibilidades e seus limites através da sua concepção e da sua prática.

No terceiro capítulo levanta-se a estrutura e a organização da rede estadual de ensino no período, e de como esta estrutura e organização esteve tensionada pelo projeto de municipalização do ensino fundamental, situação que foi trabalhada enquanto política educacional pelo Programa *III – Descentralização e Fortalecimento do Ensino de Primeiro Grau*.

No quarto capítulo discutem-se as fontes de recursos da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul no período, previstas legalmente, bem como centra a análise no subitem *2.2 – Autonomia Administrativa e Financeira*, no item *2. Autonomia da Escola*, do Programa *I – Democratização das Escolas*, qual seja, o Repasse Financeiro, implementado em 1993, para atender as reivindicações dos diretores e colegiados escolares eleitos.

No quinto capítulo procede-se a uma leitura conceitual do orçamento e planejamento, entendendo estes instrumentos como sintetizadores do padrão de acúmulo/coertura do Estado para as políticas sociais, e que por isso mesmo, são tradutores de uma concepção de Estado.

No sexto capítulo finalmente, tem-se a execução, através das despesas, das contas da educação da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, atentando-se para o que foi gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino, desvelando quais foram as prioridades do Estado no que tange a política educacional.

Por último cabe ressaltar que investigar sobre o financiamento da educação, mostra-se uma tarefa complexa à medida que as fontes de pesquisa encontram-se – em um Estado como Mato Grosso do Sul – ou no domínio do conhecimento de alguns técnicos de algumas Secretarias de Estado – e que utilizam este conhecimento enquanto instrumento de poder – ou de forma totalmente desmemoriada pelo poder público. Ainda, um outro agravante, é que na maioria das vezes, os dados quando disponíveis, encontram-se defasados ou em litígio entre os três poderes constituídos do Estado.

## **CAPÍTULO I**

### **O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NOS ANOS 90**



No sul de Mato Grosso, [...] emergiram novos grupos num processo de reocupação das terras da região devastada pela guerra e das imensas glebas ainda desocupadas da fronteira e do pantanal. Estes **coronéis** da nova frente de ocupação do espaço mato-grossense lutaram durante a Primeira República entre si, pela posse da terra, e contra os grupos do norte, pelo controle político do Estado (CORRÊA, 1995, p. 50).

[...] no sul de Mato Grosso uno formou-se uma classe de proprietários rurais, economicamente dominante, que, com o tempo, se sobrepôs à do norte. [...] A cisão cumpriria dois objetivos: a) proporcionar à classe dominante do sul de Mato Grosso um poder político que ela ainda não dispunha; b) criar um aparelho de Estado na porção territorial pela qual aquela classe nutria sentimento de pertença.[...] A sua expressão, contudo, embora forte, não foi suficiente para a concretização de tal projeto: ele só se realizou quando a geopolítica do regime militar conjugou-se à secular demanda divisionista (BITTAR, 1997, p. 06).

Este capítulo tem o objetivo de situar o Estado de Mato Grosso do Sul a partir de sua contextualização política, econômica, social, cultural e demográfica, para desvelar quais as condições sócio-econômicas, culturais e políticas que conduziram o Poder Executivo a decretar um programa educacional (a ser apresentado no capítulo II) que seria o mote da política educacional no Estado no período de 1991 a 1994.

Para tanto, pretende-se, efetuar uma análise do Estado de Mato Grosso do Sul, situando-o enquanto unidade federativa, em um momento histórico no qual o pacto federativo brasileiro se encontra em uma encruzilhada. Esta encruzilhada, para ALMEIDA (1996), estaria

[...] na crise fiscal e na perda de capacidade política do Executivo Federal e do Congresso Nacional. [Neste ponto] está a origem dos dilemas que envolvem a redefinição nas relações intergovernamentais na área social. [...] o Governo nacional oscila entre propostas radicais de devolução imediata de funções, proposições setoriais que não consideram os requisitos do ajuste

fiscal, e iniciativas que espelham resistências setoriais à realocação de responsabilidades para as instâncias subnacionais. (p. 32).

Contemplando esta perspectiva de análise, a construção deste capítulo está sustentada em uma literatura que envolve obras acadêmicas, jornais, revistas, periódicos e documentos oficiais do Estado de Mato Grosso do Sul.

### **1.1. A política administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul: da força da proposição à realização.**

Em razão da especificidade do objeto desta pesquisa, – o estudo sobre o financiamento da educação na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, de 1991 a 1994 – a análise da Mensagem de Governo nº 50/90, enviada pelo Governador do Estado – engenheiro civil Marcelo Miranda Soares –, eleito em 1986 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao Deputado Estadual Londres Machado, naquele momento presidente da Assembléia Legislativa de Mato Grosso do Sul, é de fundamental importância, uma vez que ela aponta para um não comprometimento efetivo entre o que se propõe e o que se realiza.

Nessa Mensagem, integrante do Projeto de Lei Orçamentária do Estado, relativo ao exercício de 1991, tergiversa o Governador:

2. [...] a proposta difere das anteriores pela simplicidade na forma de apresentação, em decorrência da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, sendo o primeiro Orçamento elaborado após a promulgação da Constituição Estadual de 1989.
3. [...] esta proposta abrange o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos das Sociedades de Economia Mista, de forma a tornar mais transparente a fixação de despesas e a estimativa de receita do Governo do Estado para o exercício de 1991.
4. Esta é a quarta e última proposta orçamentária a ser elaborada sob esta administração, que não obstante as dificuldades conjunturais atravessadas pelo País, levou a bom termo o atendimento dos compromissos assumidos no início do Governo, assim é que, optando por soluções de problemas com base nas prioridades dos sul-mato-grossenses, concentrou-se recursos

nas áreas de educação, saúde, saneamento, habitação, transporte, energia, segurança e justiça.

5. [...] esta proposta orçamentária destina 44,36% do total dos recursos para a área social.
6. A proposta para o desenvolvimento do ensino em 1991 atinge a cifra de Cr\$ 32,5 bilhões, equivalentes a 39,13% da receita líquida de impostos, inclusive os transferidos pela União. A diretriz de estímulo à formação educacional de nossas crianças e jovens, adotada desde os primeiros dias deste Governo, provou que é factível investir na área social, destacando-se aí a construção de 1.000 salas de aula, distribuídas em todo o Estado<sup>1</sup>.

Observa-se que a Mensagem do Governador sugere-nos, inicialmente, duas ordens de problemas para o campo do financiamento da educação: a primeira se refere ao percentual proposto ao ensino e à fonte de receita: “39,13% da receita líquida de impostos”. Diverge, portanto, do disposto na Constituição Estadual de 1989 que, no seu Artigo 198, estabeleceu que “o Estado aplicará, anualmente, nunca menos de trinta por cento das receitas resultantes de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção, no desenvolvimento e na qualidade do ensino”<sup>2</sup>. A Lei em questão não se refere a impostos líquidos, mas sim às receitas resultantes de impostos. Se considerarmos, entretanto, a receita líquida de impostos no ano de 1991, conforme o apurado no Balanço Geral de Contas de Governo, o percentual gasto com educação foi da ordem de 21,10% dessa receita, ficando assim, abaixo do disposto na Lei. Ainda, se considerarmos, pelo documento referido acima, o percentual gasto das receitas correntes em educação, verifica-se que esse percentual decresce para 20,33%. A segunda ordem de problema se refere ao seguinte alerta feito por MELCHIOR (1978) denunciando as vicissitudes dos planejadores e administradores públicos:

Nossos dados referem-se a recursos efetivamente aplicados, aferidos através de balanços e publicados [...] e não a planos ou intenções consignadas nos orçamentos que nunca são cumpridos porque são defeituosamente elaborados, executados e controlados. (p. 05)

---

<sup>1</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Lei 1.065, de 05/07/90, *Orçamento Anual – 91*. Campo Grande: 1990.

<sup>2</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: Departamento de Imprensa Oficial de Mato Grosso do Sul, 1989.

PERONI (1999) também demonstrou que, desde 1988, ou seja, antes da promulgação da Constituição Estadual em 1989, o Estado não vem aplicando, na educação, o percentual mínimo vinculado constitucionalmente, considerando-se o percentual da despesa em educação de 25% do total da despesa do Estado, conforme pode ser visualizado na tabela abaixo:

**Tabela 1.1**  
**Percentual da despesa em educação na despesa total no Mato Grosso do Sul – 1988/1994**

R\$ 1.000			
Ano	Despesa total	Despesa educação	%
1988	1.217.277.038,28	192.835.219,48	15,84%
1989	1.186.326.104,25	179.590.883,88	15,14%
1990	1.367.829.613,14	282.474.286,53	20,65%
1991	1.300.484.463,05	299.720.230,48	23,05%
1992	1.056.421.975,26	237.979.716,36	22,53%
1993	1.173.198.050,09	203.778.240,22	17,37%
1994	1.527.124.860,92	225.428.533,97	14,76%

**Fonte:** Peroni, Vera M. V. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*, pág.169.

Neste cenário de desobrigação em relação ao financiamento das estratégias de educação estatais, como corolário, ROCHA (1992) confirma que, de 1979 a 1990, em que pesem as alternâncias partidárias no governo e as mudanças na pasta da Secretaria de Estado de Educação (nove Secretários de Educação, sem contar os interinos), as políticas educacionais no Estado sempre estiveram balizadas por “idéias liberais, pela teoria do capital humano e também o pensamento (crença) da educação como mecanismo para a solução dos problemas sociais.” (p. 87).

Ainda nesse período, a Secretaria de Estado de Educação realizou três Planos Educacionais. O primeiro atravessou as gestões governamentais de Marcelo Miranda Soares e Pedro Pedrossian e não se distanciou das diretrizes indicadas pelo III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto – 1980/1985 – III PSECD. O segundo, elaborado na gestão governamental de Wilson Barbosa Martins – Educação para a Democracia –, embora tenha institucionalizado o planejamento participativo, resultou em um documento eminentemente de cunho liberal, tendo em vista o elenco de propostas que subsidiaram sua elaboração, bem como o debate ocorrido em torno destas propostas. O

terceiro plano, efetuado na gestão governamental de Marcelo Miranda Soares, continuou a dar ênfase ao planejamento participativo, na participação comunitária e teve como meta uma escola pública comprometida com os filhos da classe trabalhadora (ROCHA, 1992, p. 89 a 95).

No período de 1991 a 1994, a política educacional do Estado teve como principal meta desconcentrar os órgãos intermediários da Secretaria de Estado de Educação, bem como democratizar as Unidades Escolares, ações consubstanciadas no documento *Uma Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul – escola pública e democrática*. Como estratégia de realização dessa proposta, a Secretaria de Estado de Educação elaborou o *Programa I - Democratização das Escolas -*, constituído de dois itens: 1. *Eleição de Diretor e Colegiado Escolar*; 2. *Autonomia da Escola*. FERNANDES (1996).

Este programa educacional deu ênfase à democratização da gestão escolar, porém, não promoveu nenhuma mudança significativa no que se refere à questão do financiamento da educação, assim como os Planos anteriormente citados.

Nesse aspecto, ROCHA (1992) registrou ainda que, no período de 1979 a 1990, vários Secretários de Educação se demitiram do cargo por estarem com suas ações cerceadas ou subordinadas por outras Secretarias de Estado que “patrulhavam” a Secretaria de Educação. Conforme a autora, o Secretário que melhor sintetizou a problemática elencou as seguintes dificuldades para a sua administração:

falta de apoio financeiro para a realização de seu projeto educacional, difícil convivência com assessores em cargos de confiança que não respeitavam sua orientação, e ingerência de outros setores do Poder Executivo em assuntos da sua área. (ROCHA, 1992, p. 125).

Como exemplo de ingerência o Secretário citou o seguinte:

quanto ao orçamento, embora a Secretaria de Educação exercesse a prerrogativa ao elaborá-lo, a execução do mesmo fugia ao seu controle, pois a execução orçamentária, financeira e contábil, em última instância, estava centrada na SEPLAN e na Secretaria de Fazenda. (ROCHA, 1992, p. 125).

Ou seja, o que se constata ao longo da história educacional de Mato Grosso do Sul é que a questão do financiamento da educação passa ao largo das propostas oficiais da Secretaria de Estado de Educação, o que revela que a ação do Estado cristaliza práticas em que a administração pública divide e qualifica tarefas de acordo com o *staff* governamental e, nesse sentido, a relação que se estabelece entre os vários órgãos de governo se caracteriza por condições de subserviência entre uns e outros, quando normalmente os responsáveis pelas finanças públicas detêm maior poder de decisão.

Nessa perspectiva, normalmente a Secretaria de Estado de Educação se encontra a mercê de outras Secretarias de Estado e, via de regra, os Secretários de Educação não estão familiarizados com os temas de gastos, investimentos, custos, entre outros. Realidade que se não os redime, coloca-os em uma posição comprometedora, na medida em que os leva a constatar e denunciar a falta de verbas, o desvio com gastos e investimentos em educação; ou a tão somente constatar o fato. O fato é que, embora bem assessorados, eles não sabem lidar com a problemática.

Ainda na correlação de forças entre os setores governamentais no Mato Grosso do Sul, registre-se que as prioridades de ação de governo são estabelecidas enquanto fatos “emergenciais” que nem sempre o são do ponto de vista da população; antes, são emergências de manutenção no poder de grupos ou facções em seu interior.

Aponta ainda ROCHA (1992):

Os depoimentos, quase sem exceção, registraram também conflitos com a classe política que desde a instalação do Estado não abriu mão do que julgava ser seu ‘direito’: o de indicar os diretores das escolas e os agentes de educação - cargos de confiança que eram utilizados para construir ou reforçar bases políticas, [...] (p. 118).

Dessa forma, embora a Secretaria de Estado de Educação seja a responsável pela elaboração da política educacional, o “preço” dessa política é decidido para além da Secretaria. Os critérios e a linguagem utilizados para a definição das prioridades de custo da política educacional nem sempre são os definidos pela Secretaria de Estado de Educação e pelas Unidades Escolares, posto que os recursos para a educação são centralizados nas Secretarias de Estado de Fazenda e Planejamento.

Essa problemática, sempre presente no ambiente educacional de Mato Grosso do Sul, revelou-se crucial quando da implantação da gestão democrática (FERNANDES, 1996, p. 172), pois este programa, quando democratizou a gestão da escola para a comunidade educacional, colocou em evidência a forma de seu financiamento, ou seja, os diretores e os colegiados escolares eleitos, agora acreditando que não mais estavam tutelados pela Secretaria de Estado de Educação e que, para realizar suas propostas de campanha, necessitavam de recursos financeiros, acreditavam também que a agência financiadora natural para as unidades escolares seria a mesma Secretaria. Ledo engano! Cedo os diretores constataram que não poderiam reivindicar recursos na Secretaria de Estado de Educação, pois esta, de fato, não os tinha, ou alegava que não.

Na realidade o que se verificou foi que o programa desenvolvido pela Secretaria de Estado de Educação, no período de 1991 a 1994, consoante com as novas funções assumidas pelo Estado no início dos 90, trazia em sua implementação também uma nova maneira de gerir as contas públicas, qual seja, a de democratizar a gestão, mas concentrar os recursos. (FERNANDES, 1996, p. 173).

Ainda, essa democratização de gestão escolar concebida pelo Estado deve ser entendida como um processo de alteração dos instrumentos de poder que, historicamente, o garantiram sem, entretanto, alterar sua essência de controlador do sistema educacional. Nessa perspectiva, em Mato Grosso do Sul, percebeu-se que democratizar a gestão foi uma realização eminentemente de cunho político, quando os setores envolvidos não encontraram a contrapartida da democracia econômica, pois esta ainda era mecanismo de tutela por parte do Estado.

Ilustra essa realidade a afirmação de TIRAMONTI (1997) quando diz: “[...] definitiva descentralização do sistema que descarrega na base o peso do financiamento e da gestão” (p. 89 e 90).

Dado esse quadro, cabe nos perguntar: e a vinculação constitucional de recursos que, em Mato Grosso do Sul no período, era de um percentual de 30% da arrecadação de impostos, mais as transferências intergovernamentais provenientes? Não seria normal que, pelo menos em parte, esses recursos estivessem à disposição das unidades escolares?

Parcialmente, essas indagações podem ser respondidas pelo Documento *Uma Proposta de Educação para MS - Relatório Final*<sup>3</sup>, quando relata os efeitos de seu subprograma, instituído em setembro de 1993, - 2.2 - *Autonomia Administrativa Financeira* do Programa, que passou a integrar o *Programa I - Democratização das Escolas* – constituído de dois itens: 1. *Eleição de Diretor e Colegiado Escolar* - 2. *Autonomia da Escola*. Este subprograma, por ter sido o responsável pela disponibilização de recursos na escola, será analisado com maiores detalhes no capítulo III.

Para compreendermos, entretanto, as circunstâncias históricas que ocasionaram o decreto instituindo o programa educacional referido acima e seus efeitos na prática educativa estadual é importante que voltemos à mensagem do Governador no Orçamento Anual para 1991:

13. As ações e atividades desenvolvidas refletem a decisiva participação do quadro de funcionários deste Estado, aos quais foram assegurados seus direitos fundamentais, como a recente implantação da isonomia salarial, conferindo-lhes a justa igualdade consagrada na Carta Magna. Neste sentido esta proposta orçamentária reserva recursos financeiros que asseguram a manutenção de todos os direitos instituídos nesta administração.

Datada de setembro de 1990, esta mensagem coincide com um dos episódios de maior repercussão dentro do Estado, no âmbito da administração pública: é justamente a partir de então que a folha de pagamento dos servidores públicos estaduais começa a ser descumprida, deixando-os sem salários por cinco meses consecutivos, o que ocasiona um dos maiores movimentos reivindicatórios e grevista no Estado<sup>4</sup>, até então.

De fato, o movimento, desencadeado pelo magistério público estadual, pelos servidores da saúde pública, pela polícia civil e militar<sup>5</sup>, culminou com a ocupação do prédio da Governadoria por trinta e um dias seguidos e obteve apoio de amplos setores da sociedade sul-mato-grossense. Aponta, ainda, para dados de uma realidade que se

---

<sup>3</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – relatório final*, Campo Grande: s. d. p. 13.

<sup>4</sup> GOVERNADOR do MS quer ajuda para sanar crise, *Folha de S.Paulo*, 01-03-91, Banco de Dados.

<sup>5</sup> SISTEMA policial entra em colapso e Estado deve quatro meses no MS. *Folha de S.Paulo*, 12-03-91, Banco de Dados.

contrapôs ao discurso do Governo do Estado em sua mensagem nº 050/90, no que se refere, sobretudo, à “implantação da isonomia salarial, conferindo-lhes a justa igualdade consagrada na Carta Magna”.

### **1.1.1. A crise institucional-administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul em 1990.**

Encerrados os trabalhos que resultaram na Constituição Federal de 1988, verificou-se que esta representava legal e juridicamente muitas das conquistas oriundas e reivindicadas por amplos setores populares ou, como afirmou OLIVEIRA (1999, p. 69), “pelo que chamamos, de forma não rigorosa, sociedade civil”.

Dentre essas conquistas, levando-se em consideração as relações institucionais-administrativas estabelecidas pelo pacto federativo brasileiro entre União, estados e municípios, destacou-se a desconcentração de recursos entre estas instâncias de poder decisório. Esta desconcentração de recursos promoveu na época realocação de verbas entre os entes federados, e também teve alteração na nomenclatura de impostos e contribuições, quando alguns deles foram modificados ou por eliminação, ou por substituição, mas também teve aqueles que permanecerem com a nomenclatura anterior. Não obstante as alterações percentuais entre as unidades federativas e na nomenclatura tributária, não houve aumento da base de arrecadação.

Assim, segundo BARRERA e ROARELLI (1995), nos anos de 1987 a 1991, a

União arrecadava 72,3% dos recursos fiscais (impostos e contribuições), contra 25,2% dos Estados e 2,5% dos municípios. Em 1991, coube à União, a arrecadação de 63,4% dos recursos, enquanto estados e municípios detinham, respectivamente, 31,1% e 5,4% (p. 135).

Pontua-se que recursos transferidos da União para os governos subnacionais, visando o financiamento das políticas sociais, entre os anos de 1980 a 1989, conforme MÉDICI e MACIEL (1996, p. 44), “passaram de 13,3% para 28,6%”.

Mas com o advento do Governo Collor, primeiro governo eleito após 20 anos de ditadura militar, em 1989, cujo desfecho ocorreu com o processo de seu *impeachment*, iniciou-se o movimento de desmonte do quadro de transferências intergovernamentais, fazendo-se retroceder particularmente o campo do financiamento das políticas sociais, no qual a experiência do governo Collor se revelou “nefasta [...] quando os recursos dos fundos e políticas sociais foram fartamente utilizados como ‘moeda de troca’ do clientelismo e corrupção.” (MÉDICI e MACIEL, 1996, p. 46).

No interstício dessa administração federal,

[...] a reação [...] que se seguiu a essas mudanças permitiu-lhe compensar (Governo Federal), ainda que parcialmente, a perda de recursos que lhe havia sido imposta, mas à custa de um maior desguarnecimento das políticas sociais e de maior degeneração do sistema tributário, com a amplificação de suas mazelas e sem ter logrado equacionar, quer a desordem federativa que daí brotou, quer seu próprio desequilíbrio fiscal/financeiro, que tem nos estoques das dívidas acumuladas seus principais determinantes. (OLIVEIRA, 1995, p. 188).

MERCADANTE (1997), também chama a atenção para o fato de que, no plano político, este período significou “a transição lenta de uma ditadura militar para um regime democrático inacabado, associado a grandes escândalos de corrupção, esgarçamento das instituições e fragilização do Estado.” (p. 132).

No período subsequente, o governo de Itamar Franco

[...] foi marcado pela instabilidade, disputa e ambigüidade frente à agenda de reformas conservadoras [...] formado em condições políticas muito específicas, em fim de mandato, com várias equipes econômicas fracassadas e muito heterogêneo em sua configuração política (MERCADANTE, 1997, p. 141).

Nesse cenário, paulatinamente, agrava-se o quadro econômico, o que demonstra que, fruto dos condicionantes da dívida externa brasileira pela ausência de fluxos financeiros externos na década de 80 até 1990, as unidades subnacionais passaram a conviver de forma mais conflitiva com suas dívidas, porque a União inicia formas de

pressão para que estados e municípios renegociem estas dívidas. A década de 80, ao contrário da anterior, é marcada pela saída dos fluxos financeiros para pagamento da dívida externa do País.

Em relação aos fluxos financeiros internacionais, BATISTA JÚNIOR (1997) argumenta que:

desde o início dos anos 90, a América Latina engajou-se em novo ciclo de absorção de capitais externos. Os anos recentes marcam, [...] uma mudança substantiva em comparação com o quadro que prevaleceu durante [...] a década perdida de 1980, quando as economias da região atravessaram uma grave crise de endividamento e perderam acesso aos mercados internacionais de capitais. Entre 1982 e 1990, a América Latina praticamente não participou da rápida expansão dos fluxos financeiros na economia internacional. (p. 09).

Desse modo, “a evolução das dívidas estaduais nos anos 80 e 90 podem ser caracterizadas, basicamente, por três grandes movimentos: a internalização, a federalização e o crescimento acelerado” (ALMEIDA, 1996, p. 18).

No período de 1990 a 1993, embora tenha havido entrada de fluxos financeiros internacionais para os estados, “a dívida estadual, contudo cresceu nesse período, pressionada pelo elevado custo de rolagem da dívida imobiliária estadual.” (ALMEIDA, 1996, p. 20). Para este autor ainda, a maioria dos estados apresenta como pontos de estrangulamento em seu exercício financeiro “excessivos gastos com pessoal e outros custeios, a renúncia fiscal na forma de incentivos e a desorganização administrativa”. (ALMEIDA, 1996, p. 37).

O problema dos fluxos internacionais para sustentação e alavancagem da economia interna de um país como o Brasil, desvela, entretanto, o esgotamento do padrão de financiamento que o País tem alimentado na última década e na atual. Para MERCADANTE (1997, p. 136), “a crise do modelo de substituição de importações foi agravada nos anos 80 pela crise da dívida externa”. BATISTA JÚNIOR (1997) situa o debate em torno do endividamento do país quando

[...] as autoridades econômicas dos governos militares brasileiros, [...] Antonio Delfim Netto, garantiam que ‘dívida externa não se paga, mas se

rola' [...] O que se viu nos anos 80 é que dívida externa se paga sim, e com a perda de uma década em termos de desenvolvimento econômico. A partir do início da década de 80, a maioria das economias da América Latina foi obrigada a realizar, de forma abrupta, vultosas transferências de recursos reais ao exterior. As conseqüências [...] recessão, desemprego, aceleração da inflação, queda de investimentos, diminuição dos salários reais e aumento da concentração de renda (p. 11 e 12).

Neste contexto, é passível a assertiva de que as gestões governamentais das unidades subnacionais brasileiras, fortemente premidas pela crise econômica do País e cooptadas politicamente pelas autoridades representativas da União, tenham também acreditado que suas dívidas locais “não se pagariam, se rolariam”.

Ocorre que o endividamento externo para os países subdesenvolvidos está sendo “acordado” fora das unidades do Estado-nação, através de organismos internacionais, que, se por um lado, colocam em xeque a autonomia dessas unidades, por outro, revelam o consenso de quem as está governando com esses organismos. Assim, é importante registrar o seguinte:

Como é natural, as políticas de ajuste recomendadas pelo FMI para a década de 90 são também de sinal contrário. Durante a década de 80 os países periféricos foram obrigados a praticar políticas destinadas à geração de superávits comerciais para pagar o serviço da dívida externa. Depois de 1990, os países da periferia são obrigados a inverter sua política cambial e a aceitar a absorção de recursos externos de curto prazo, com altas taxas de arbitragem em dólar, em resposta ao excesso de liquidez que se esparrama pelo mundo (TAVARES, 1997, p. 102).

Mato Grosso do Sul, estado considerado de “economia periférica a nível nacional e dentro da fronteira Oeste em expansão<sup>6</sup>”, guardando dimensões de alinhamento jurídico, administrativo e político com o projeto de sociedade estabelecido nacionalmente pelo pacto federativo, expressa sua manifestação local da crise nacional no período, conforme afirmou BITTAR (1997):

---

<sup>6</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Diagnóstico sócio-econômico de Mato Grosso do Sul.* Campo Grande: s. d. p. 13.

A crise político-institucional vivida em Mato Grosso do Sul no fim da década de 80 deveu-se ao desfecho do governo Marcelo Miranda Soares (1987-1991), que representou um retrocesso em termos das conquistas que vinham sendo alcançadas. [...] o temor quanto ao não prosseguimento do processo de democratização no estado era expresso [...]. Mas foi a instabilidade administrativa que caracterizou sua gestão. Denúncias de corrupção, arrocho salarial contra funcionários, sucessivas greves de professores que culminaram na ocupação da Governadoria em 1990 provocando a deserção do Chefe do Executivo estadual [...] (p. 442 a 444).

Este acontecimento, embora tenha sido o de maior alcance, ganhando inclusive as páginas da imprensa nacional<sup>7</sup>, não foi um fato isolado: a organização dos servidores públicos estaduais já vinha dando mostra, nos anos anteriores, de descontentamento pela forma como esta gestão os estava tratando. O magistério público estadual protagonizou greves, durante os anos de 1987 e 1988, em consequência de reelaborações e redefinições do Estatuto do Magistério, os quais, via de regra, sempre afetavam os salários da categoria. Segundo BIASOTTO e TETILA (1991),

[...] em 6 de setembro de 1988, através da Lei Complementar número 37, a Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, aprovou mensagem do Governador Marcelo Miranda modificando substancialmente o Estatuto do Magistério, desfigurando-o e retirando da categoria as mais significativas conquistas obtidas nos últimos dez anos. Além de cortar o reajuste mensal através da URP e vinculá-lo ao aumento da arrecadação dos impostos de três em três meses, a nova Lei modificou a 'Progressão Funcional', diminuiu de 25% para 18% os incentivos de regência de 1ª a 4ª série do I Grau, dificultou o incentivo financeiro para a regência de pré-escolar [...] cortou o benefício da 'disposição' que gozavam os dirigentes das associações, enfim, como se afirmou em outras palavras, rasgou a carta de direitos que havia custado ao magistério dez anos de lutas (p. 225).

Tendo em vista as determinações econômico-sociais dessas questões que pairaram sob o Estado e o trato da administração pública por esse Governo, valendo-se de situações mais abrangentes como os resultados dos planos de ajuste econômico que interferiram na qualidade de vida da população no período, considera-se que Marcelo

---

<sup>7</sup> GOVERNADOR do MS só vai aparecer em público se obtiver empréstimo, *Folha de S.Paulo*, 08-03-91, Banco de Dados.

Miranda Soares foi um dos governadores eleitos, na esteira do Plano Cruzado como bem argumentou BURSZTYN (1990), aquele

Foi um ano de hesitações políticas e desacertos econômicos, ao cabo do qual um evento providencial veio imprimir um sopro de confiabilidade e aceitação popular: **o Plano Cruzado**. [...] Apesar da curta duração dos efeitos positivos daquele plano, sua vigência foi artificialmente prolongada, de forma que o governo tirasse dividendos nas eleições de 15 de novembro de 1986. A manobra surtiu efeito. A aliança governamental ganhou todos os governos estaduais (um para o PFL e todos os demais para o PMDB) (p. 116).

Além deste plano, o Governo Marcelo Miranda Soares também foi consignatário do Plano Collor em 1990, cujos resultados, em nível de Brasil, tomando-se como parâmetro o regime federativo, levaram

[...] a idéia do corte da demanda às últimas consequências ao decretar o seqüestro de todas as reservas líquidas – inclusive depósitos à vista e na poupança – por um ano e meio. Ele lançou a economia em profunda recessão, a ponto de uma inflação de 80% na primeira quinzena de março [de 1990] transforma-se em deflação na quinzena seguinte. Antes que a economia entrasse em completo colapso, a equipe econômica começou a permitir o acesso a recursos líquidos a setores específicos, de acordo com o arbítrio dos que manejavam a ‘abertura das torneiras’. [...] A experiência de ficar sem dinheiro até para compras urgentes e atender compromissos inadiáveis traumatizou uma grande parte da sociedade [...] durante três anos (1991-94) os brasileiros enfrentaram inflação de 4 dígitos por ano – de mais de 1.000% - com políticas ‘ortodoxas’ de altas taxas de juros e incessante ajuste fiscal (SINGER, 1997, p. 28).

Pode-se dizer que estes planos econômicos federais provocaram “engessamento” nas unidades subnacionais, ocasionando situações de descontrole tanto na economia estatal, quanto na economia doméstica de grande parte da população.

No caso do Estado de Mato Grosso do Sul, “a experiência de ficar sem dinheiro” levou um cidadão a adentrar, com seu automóvel, uma agência bancária, com vistas a resgatar suas economias, quando da decretação do Plano Collor<sup>8</sup>. A matéria do jornal a

---

<sup>8</sup> INVESTIDOR invade Banco com carro. *Correio do Estado*, 21-03-90, p. 11, c. 1.

respeito deste caso informou que este cidadão era um investidor. No entanto, tratava-se na verdade, de um funcionário público municipal.

Somados os ingredientes da conjuntura nacional, com a manifestação local da crise, o Governo Marcelo Miranda Soares ainda é deflagrador de uma façanha provocativa ao seu sucessor: obrigado a desertar do Poder Executivo, pois não podia mais exercer suas funções nas dependências da Governadoria que estava ocupada pelos servidores públicos, Marcelo Miranda Soares encaminha à Assembléia Legislativa uma Mensagem de Lei propondo um reajuste salarial da ordem de 136% para o funcionalismo público. Reajuste que foi rejeitado pela nova composição político-partidária daquela Casa de Leis.

Esta ação pretendida pelo então Governador poderia ter duas direções: uma, a de desviar a atenção do movimento do funcionalismo público, cujo eixo seria transposto da luta por salários atrasados para o possível reajuste, o que de fato se comprovou. Os servidores públicos, no dia da votação do Projeto de Lei, em grande número, passaram a ocupar o prédio da Assembléia Legislativa para pressionar a nova bancada parlamentar para que ela aprovasse tal Projeto de Lei, embora, taticamente, os funcionários mantivessem a ocupação da Governadoria. A outra direção, que não seria um privilégio exclusivo da gestão de Marcelo Miranda Soares, seria a do corriqueiro costume de “deixar a conta para o próximo governo pagar”.

Na história de Mato Grosso do Sul outros governos já haviam se utilizado desta estratégia, inclusive Pedro Pedrossian sucessor de Marcelo Miranda Soares naquele momento. Pedro Pedrossian, quando deixou o governo do Estado em 1983, concedeu reajuste ao magistério público conforme observa BIASOTTO e TETILA (1991):

Se já era praticamente regra o atraso de pagamento durante o governo de Pedro Pedrossian, agora que ele havia sido derrotado nas eleições de 15 de novembro do ano anterior, inclusive devido ao posicionamento do professorado que apoiou seu adversário [...] Os professores receberam seus pagamentos e de lambuja um reajuste de 97% em seus salários. Pedrossian deixaria para seu sucessor as conseqüências desse reajuste que elevavam os gastos do governo com o professorado de Cr\$ 700 milhões para Cr\$ 1.3 bilhões (p. 132 e 133).

No interregno desta conjuntura, estes fatos são marcantes à medida que permitem visualizar os últimos momentos de um segundo Governo do mesmo partido político (PMDB) eleito no Estado, já no processo de redemocratização do País. Em Mato Grosso do Sul, a exemplo de outros estados da Federação, este partido aglutinou tanto os que lutavam contra a ditadura militar, quanto aqueles que representavam uma fração da população que aspirava por uma qualidade de vida melhor.

### **1.1.2. A “ciranda” partidária: um dos pilares da crise institucional-administrativa em Mato Grosso do Sul.**

Uma lição recente no Brasil é que, quando a oposição (PMDB) vira situação, em um sistema político dominado por práticas clientelistas e jogos de alianças, as mesmas causas que erodiram o antigo partido situacionista passam a minar o(s) novo(s) (BURSZTYN, 1990, p. 121).

O segundo governo consecutivo do PMDB em Mato Grosso do Sul, personalizado em Marcelo Miranda Soares, provocou “polêmica e dissidência pois duas correntes do partido reagiram: a dos ‘*históricos*’ [...] e (a de) um grupo mais próximo do prefeito da capital, Lúdio Martins Coelho” (BITTAR, 1997, p. 427).

Ocorre que Marcelo Miranda Soares não era tido como “histórico” do PMDB, estes, “alegavam incompatibilidade com os ‘*marcelistas*’, que haviam aderido ao PMDB por razões conjunturais” (BITTAR, 1997, p. 427).

Quanto a Lúdio Martins Coelho, note-se que ele saiu do PMDB em 1986, “afirmando que do partido saía ‘a alma’ e ficava ‘a casca’ [...] aliou-se a Pedro Pedrossian, seu adversário desde 1965” (BITTAR, 1997, p. 432). Ambos, nesse momento, filiados ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

De fato, Marcelo Miranda Soares tem origem política nos quadros da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e por este partido político havia sido nomeado prefeito da capital do Estado, Campo Grande, inclusive com o apoio de Pedro Pedrossian. Também pela ARENA, foi nomeado o segundo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul (1979-1980), em substituição ao Governador Harry Amorim Costa (1979), exonerado em 1979 pelo regime militar.

Sobre a nomeação de Marcelo Miranda em 1979, ROCHA (1992) esclarece que

[...] os três senadores arenistas, Pedro Pedrossian, Saldanha Derzi e Mendes Canale, administram suas próprias divergências, dando primazia ao objetivo que sempre os movera: o exercício da dominação através da posse dos aparelhos de estado, sem a qual, considerando suas práticas tradicionais, corriam o risco de desaparecer do cenário político. Assim, obtêm do Presidente Figueiredo a exoneração de Harry Amorim Costa e a nomeação do arenista ‘independente’ o engenheiro Marcelo Miranda Soares (pp. 38-39).

Mas novas disputas se acirraram no interior do partido governista estadual, neste momento, 1979, Partido Democrático Social (PDS), e Marcelo Miranda Soares foi exonerado pelo regime militar, pois o seu governo “não correspondeu, tal como o de Harry Amorim Costa, nem às expectativas do Planalto, nem às dos dirigentes políticos sul-mato-grossenses” (ROCHA, 1992, p. 40).

Assim, Marcelo Miranda Soares foi se somar às fileiras do Partido Popular (PP) que abrigava, segundo ROCHA (1992, p. 40), “[...] o Senador Mendes Canale e seu grupo, ou seja, a burguesia rural pecuarista, que fora gradativamente alijada do esquema governamental [...]”.

Contudo, como a migração entre os integrantes dos tradicionais partidos políticos no Brasil é fato costumeiro, e, tendo em vista um impedimento de ordem maior – o pacote eleitoral de 1981 – o PP no Estado de Mato Grosso do Sul dissolveu-se e incorporou-se ao PMDB.

FERREIRA JÚNIOR (1992) esclarece o significado político dessa situação:

[...] a incorporação do PP ao PMDB, no caso de MS, possibilitou um ganho de densidade eleitoral, ao mesmo tempo que descolou o eixo ideológico mais para a direita, das forças oposicionistas que se aglutinavam no interior do PMDB. Isso se deu, em decorrência de que PP-MS era composto, na sua origem, basicamente pelos membros da antiga tendência arenista dos ‘Ortodoxos’ e da dissidência que o ex-governador Marcelo Miranda havia aberto no grupo dos ‘Independentes’, após sua deposição do governo (p. 62).

Segundo ROCHA (1992), o PMDB no Estado de Mato Grosso do Sul era integrado por

aqueles políticos oriundos da ARENA, PDS e do PP, como por exemplo José Fragelli, Mendes Canale, Lúdio Coelho, Rachid Saldanha Derzi, representantes da burguesia rural mais tradicional. Foi esta fração da burguesia que havia disputado com o Engenheiro Pedro Pedrossian a posse da máquina administrativa. Marcelo Miranda, que pertencera ao quadro do PP, havia igualmente se filiado ao PMDB. Ele, assim como Pedrossian, oriundo da classe média, da mesma forma representaria os interesses da nascente burguesia industrial (p. 85).

Para uma visualização da sucessão governamental em Mato Grosso do Sul<sup>9</sup>, apresentamos o quadro a seguir:

**Quadro 1.1**  
**Relação dos Governadores do Estado de Mato Grosso do Sul e seus Respective**  
**Secretários de Educação - 1979<sup>10</sup> a 1994.**

<b>Governador</b>	<b>Diretor-Pres. Da Fundação Educação*/Secretário de Educação</b>	<b>Período</b>	<b>Forma</b>	<b>Partido</b>
Harry Amorim Costa	Antônio Salústio Areias*	1979	Nomeado	ARENA
Marcelo M. Soares	Hércules Maymone			
	Juvêncio C. da Fonseca	1979/80	Nomeado	ARENA
Pedro Pedrossian	Marisa Serrano			
	Fauze Gattass	1980/83	Nomeado	PDS
Wilson B. Martins	Leonardo Nunes da Cunha			

<sup>9</sup> Nesse interregno Mato Grosso do Sul ainda teve como governador, após a exoneração de Harry Amorim Costa e Marcelo Miranda, Londres Machado, Presidente da Assembléia Legislativa. De 1º de janeiro de 1979 a 15 de março de 1983 o Estado teve quatro governadores.

<sup>10</sup> O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 31 de 11 de outubro de 1977.

	Idenor Machado	1983/86	Eleição	PMDB
Marcelo M. Soares	Alexandro Paraguassu Neto			
	Valte Pereira			
	Maurício Polizer	1986/91	Eleição	PMDB
Pedro Pedrossian	Leocádia Petry Leme	1991/94	Eleição	PTB
Wilson Barbosa Martins	Alexandro Paraguassu Neto			
	Mariá Maciel	1994	Eleição	PMDB

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

\* A Fundação de Educação integrava a estrutura da Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos – SDRH, objetivando atender as diretrizes do Estado Modelo.

Note-se que mais uma vez temos uma manifestação local do cenário nacional. Em Mato Grosso do Sul, de 1979 a 1991, portanto com doze anos de existência, o Estado contou com onze secretários de educação. No Ministério da Educação e do Desporto não foi tão diferente: “em oito anos (abril de 1985 a dezembro de 1992), sete ministros ocuparam a pasta da educação. Destes, quatro foram do PFL, dois do PMDB, um sem partido mas, próximo do PSDB” (ALMEIDA, 1996, p. 37).

Esse revezamento de partidos políticos e nomes no poder estatal em Mato Grosso do Sul tem suas raízes, conforme NEVES (1988), nas oligarquias políticas de Mato Grosso, quando as elites políticas num jogo de arranjo e rearranjo político-eleitoral se mantinham no poder. Segundo esta autora, essa manobra político-eleitoral era fundamental para manter o equilíbrio entre as forças político-econômicas do sul e do norte no Mato Grosso uno. Caso esse equilíbrio fosse quebrado, as oligarquias do sul poderiam exercer pressão, tanto no âmbito do Estado quanto fora, pela retomada da reivindicação divisionista.

A essas particularidades estaduais, somam-se as observações mais gerais de MAINWARING (1991) sobre “as conseqüências políticas da legislação brasileira:”

Nenhuma democracia do mundo ocidental dá aos políticos tanta autonomia em relação aos seus partidos quanto o Brasil. A questão não diz respeito a nenhuma medida isolada, mas sim a um conjunto de medidas que fazem a legislação brasileira sobressair. As conseqüências dessa legislação eleitoral foram deletérias. [...] a importância da burocracia estatal, desigualdades sociais extremas, o desenvolvimento precoce (se comparado aos níveis de renda *per capita*) de uma mídia moderna, um sistema presidencialista, e intervenções frequentes do poder executivo contra os partidos –, a legislação

eleitoral impediu a construção partidária – [...] institucionaliza um sistema que estimula a ausência de compromisso, solidariedade, disciplina e coesão partidária (p. 42 e 43).

Ainda na composição das elites políticas sul-mato-grossenses que remontam às elites mato-grossenses, as exceções são exatamente os dois primeiros governadores de Mato Grosso do Sul: Harry Amorim Costa e Marcelo Miranda Soares. O primeiro, nomeado pelo Planalto Central quando da criação do Estado, momento em que o Governo Federal, ao mesmo tempo que queria implementar um estado modelo, sistêmico, queria também resolver as divergências dos políticos locais. A solução seria a nomeação de alguém que não era do Estado e nem era “político”, pois, nesta concepção de Estado, o que convinha era um “técnico” (ROCHA, 1992). Quanto ao segundo – Marcelo Miranda Soares –, foi apoiado por setores dessas elites, integrantes do

[...] PDS, que sucedera a ARENA na reforma partidária (que) abrigava as correntes que já vinham se rivalizando, [...] prolongando a situação anterior só que agora sob nova sigla. O General Figueiredo, convicto da força eleitoral de Pedro Pedrossian [...] adepto da tese esboçada desde o início do regime [...] *‘a revolução não faz eleições para perder’*, destituiu Marcelo Miranda (BITTAR, 1997, p. 382).

Como constatou ROCHA (1992), o Poder Executivo em Mato Grosso do Sul, desde sua criação até 1990, foi marcado pela tríade **planejamento, descentralização e participação**, com a intenção de efetuar realizações com o máximo de eficiência e com baixos custos operacionais na busca da **racionalização**. Eram estes os princípios que orientariam e balizariam Mato Grosso do Sul enquanto um **Estado Modelo**, idealizado pelo Planalto nos marcos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Esta tríade, entretanto, estava fortemente impregnada pelas idéias conservadoras das elites políticas e econômicas, e ocorreu em um contexto em que prevaleceu o paternalismo e o clientelismo político.

A análise desse quadro de *ascensão e queda* de governadores apontado, é fundamental para entender a conjuntura social, econômica, política e cultural estabelecida desde então. Essa conjuntura trouxe de volta, em 1991, por via eleitoral, Pedro

Pedrossian<sup>11</sup>, que foi reconduzido ao cargo, já no primeiro turno, com 68% dos votos válidos da sociedade sul-mato-grossense e instituiu como programa central de sua política educacional a Gestão Democrática (FERNANDES, 1996).

O primeiro ato de Pedro Pedrossian, mesmo antes de tomar posse, foi efetuado em conjunto com a nova bancada de deputados e visava resolver a catástrofe de seu antecessor, ou seja, colocar em dia os salários atrasados dos servidores públicos.

Isso foi possível graças à correlação de forças presentes no Poder Legislativo, em 1991, já que a maioria havia sido eleita pela coligação Frente das Oposições, cujo candidato ao cargo majoritário do Executivo era Pedro Pedrossian. Ainda, “além da maioria eleita, depois da posse a base governista aumentou na Assembléia Legislativa” (BITTAR, 1997, p. 451).

Essa crise institucional-administrativa, que o Estado atravessava e causada pelo Poder Executivo, foi nomeada por Pedro Pedrossian e seus correligionários de crise de “governabilidade”, dado que em Mato Grosso do Sul, naquele momento histórico, em consequência da forma de governar de Marcelo Miranda Soares, o arcabouço jurídico-institucional já não mais respondia nem era suficiente para garantir a legitimidade do seu governo nos últimos dias. De forma que, acuado pelo movimento dos trabalhadores públicos, que tinha o apoio de outros setores da sociedade, o governador Marcelo Miranda Soares termina sua vida pelas “portas do fundo”. Literalmente é esta a expressão, pois foi desta forma que seu *staff* conseguiu sair do prédio da Governadoria no dia da ocupação já relatada.

É, então, sob a égide do resgate da “governabilidade” que Pedro Pedrossian iniciaria em janeiro de 1991 seu terceiro mandato de governador, e seu segundo mandato pelo Estado de Mato Grosso do sul.

Mas o tema da “governabilidade”, utilizado em referência ao Estado-nação,

[...] nos anos 60 e 70 [...] apontou a idéia/proposta da governabilidade para a eliminação de demandas e de atores sociais e políticos. Já nos anos 80 apontou para a necessidade de privatizar os estados e regular as economias.

---

<sup>11</sup> PELA terceira vez no poder, Pedro Pedrossian denuncia a corrupção e promete austeridade, mas os gastos da cerimônia de posse parecem indicar o caminho oposto. *O Projétil*, Jornal do Laboratório do curso de Comunicação Social da UFMS, 16-03-1991, p. 1, c. 1.

Mesmo variando os seus objetivos, entretanto, não é difícil decifrar qual seja o denominador comum às diferentes acepções de governabilidade. Na falta de teoria basta recorrer ao nosso velho e bom *Aurélio* onde o significado do neologismo pode ser deduzido da definição do que seja 'governável': 'que pode ser governado, porque é dócil e obediente' (FIORI, 1998. p. 39).

Assim, para os defensores da tese da "governabilidade", no estado, constituía problema o movimento dos trabalhadores públicos, o endividamento do Estado e seu conseqüente déficit público.

O jornalista correspondente em Campo Grande da Folha de S.Paulo indicava:

Com apenas 13 anos de criação, o Mato Grosso do Sul é um Estado falido. Acumulou uma dívida externa de US\$ 311,4 milhões e interna de Cr\$ 48,5 bilhões. A arrecadação total do Estado no mês passado (fevereiro/91) foi de 4,8 bilhões.

Pedro Pedrossian iria buscar (a exemplo de outros Estados da Federação) na rolagem da dívida do Estado, nos empréstimos nacionais e internacionais, fundos para assegurar os compromissos do Estado. Esta solução encontrada pelo governo, ao que tudo indica, parece ter sido paliativa; pois, quando terminada esta gestão, o endividamento do Estado era superior, no montante, e diferenciada, na forma de contração de juros e de prazos. E ainda

O endividamento ocasionado por Pedrossian é mais grave quando se leva em conta o envolvimento das estatais na busca de recursos, como foi o caso da Enersul. Sob suspeita de ter praticado desvio, essa operação está sendo examinada pelo Legislativo (BITTAR, 1997, p. 474).

Sobre o resultado do endividamento do Estado nesse governo, VALENTE<sup>12</sup> (1995) afirma:

Nosso Estado que deverá ter uma arrecadação líquida este ano em torno de US\$ 705,2 milhões, tem uma dívida já vencida de US\$ 447,1 milhões, além

---

<sup>12</sup> Frederico Valente foi Secretário de Planejamento, e de Ciência e Tecnologia do Governo Wilson Barbosa Martins que foi eleito em 1994 pelo PMDB, sucedendo a Pedro Pedrossian.

de outras, que vencerão ainda neste exercício, que somadas montam em US\$ 800,8 milhões (p. 07).

O autor demonstra ainda, o perfil da dívida estadual e suas mudanças, o que podemos observar no quadro abaixo relacionado:

**Quadro 1.2**  
**Endividamento do Estado de Mato Grosso do Sul nos três últimos governos – 1982 a 1994**

Wilson B. Martins	Marcelo Miranda	Pedro Pedrossian
10,4 % até 3 anos	13,4 % até 3 anos	38,4 % até 3 anos
0% em 7 anos	10,1% em 7 anos	35,4% em 7 anos
89,4 % mais de 12 anos	76,4 % mais de 12 anos	26,4 % mais de 12 anos

**Fonte:** Frederico Valente. *Mato Grosso do Sul, o caos financeiro, e a perspectiva de um governo da cidadania*.

Valente, ao fazer essa demonstração, aponta também para a mudança ocorrida em torno de uma dívida que era de longo prazo e se transforma, no último governo (Pedrossian), em sua quase totalidade em dívida de curto prazo. O pernicioso da dívida, segundo o autor, está justamente nessa transformação, uma vez que, compatível com a legislação nacional/estadual e nos limites do orçamento do Estado, ela (a dívida) já estaria em seu limite máximo permitido. Esta forma de operar a dívida do Estado mostra, ainda, o “jeitinho brasileiro” na busca de saídas à margem da legislação (VALENTE, 1995, p. 04). Diante dessa realidade, o autor argumenta que “não restaria outra saída ao novo governo senão efetivar corte e conter despesas para não ampliar o déficit público” (VALENTE, 1995, p. 08).

Esse “jeitinho brasileiro”, evidenciado por VALENTE (1995), sinaliza, antes, para uma denúncia séria sobre a forma de administrar as finanças públicas em geral, e de gerenciar as verbas para o setor educacional em particular:

[...] as instituições governamentais foram usadas para o cumprimento de atividades estranhas às suas finalidades, bem como recursos de destinação especificada em lei foram desviados para outros fins, como vimos no caso da Educação com recursos, que deveriam ter sido aplicados à melhoria do

ensino, desviados para a construção de parques e prédios suntuosos em outras áreas (p. 05).

Note-se que, apesar das divergências e más administrações em âmbito estadual na década de 80, o movimento do País estava direcionado para a saída de fluxos financeiros para o pagamento da dívida externa. Nesse sentido, pode-se situar Mato Grosso do Sul e a contração de sua dívida estadual sob duas perspectivas:

1ª. Mato Grosso do Sul é um Estado instalado em 1979, – último ano de entrada no País de fluxos financeiros estrangeiros – e consolida-se, sobrevive, na década de 80, apesar da escassez de capital;

2ª. Na década de 90, com o reinício da entrada de fluxos financeiros estrangeiros no País e com o controle da inflação, impõe-se com a mudança de eixo dos investimentos de capital uma nova circunstância: se na década de 70, esse capital foi investido na produção, na década de 90 investe-se prioritariamente na especulação, o que exige mudança no perfil das dívidas, pois a entrada e a saída deste capital requer prazos curtos com transferência de riqueza e renda.

Esses dados são relevantes à medida que permitem compreender a opção que os governos fazem em relação às políticas econômica, financeira e cambial: os empréstimos são contraídos mediante juros, carência e prazo de pagamento e, em última instância, contribuem para revelar o padrão de acúmulo e cobertura do Estado. Mato Grosso do Sul poderia estar correspondendo ao que SINGER (1997) argumentou em relação ao gasto público e à inversão pública. Nas palavras deste autor:

Conter o gasto público e a inversão pública é basicamente uma opção ideológica de classe. Mesmo se se considerar que a dívida pública já está no limite, não podendo ou não devendo ser expandida muito mais em relação ao PIB, e que portanto é imperativo limitar o déficit do setor público, sempre resta a opção de elevar a receita fiscal para atender a enorme demanda reprimida por serviços públicos por parte da parte menos favorecida da sociedade. Para tanto seria necessário reduzir o nível de sonegação e elevar alguns dos impostos, o que exige naturalmente decidir que setores de classes devem ser mais tributados (p. 217).

De fato, os dados e as análises a seguir demonstram que Mato Grosso do Sul vem se caracterizando por forte concentração de renda e riqueza à custa de exclusão social. Realidade que, embora combatida pelos discursos governamentais, não tem se revertido pelas ações de governo.

## **1.2. A origem política de Pedro Pedrossian: o último governo eleito antes da divisão do Estado de Mato Grosso (1966-1969).**

Pedro Pedrossian, que fora o último governador de Mato Grosso, eleito diretamente depois de 1964, pela coligação PSD-PTB, era tido como renovador, como aquele que executara um projeto mudancista. [...] ele foi o iniciador de um novo ciclo das elites políticas ao representar o segmento urbano-burocrático da estrutura social mato-grossense. (ROCHA, 1992, p. 32).

De fato, Pedro Pedrossian, quando surge politicamente ainda no Mato Grosso, não fazia parte das tradicionais oligarquias políticas daquele Estado. “Da colônia armênia no sul de Mato Grosso, distinguiu-se na política, a família Pedrossian” (BITTAR, 1997, p. 320).

Pedro Pedrossian, Engenheiro Civil da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (EFNOB) sobressai-se, em 1965, pela coligação Partido Social Democrático/Partido Trabalhista Brasileiro (PSD/PTB), quando o gerenciamento político dos arranjos e rearranjos eleitorais indicava que o candidato a governador deveria ser do sul do Estado para que se mantivesse o equilíbrio político-partidário entre norte e sul. Este equilíbrio era importante, pois, arrefecia a demanda divisionista do Estado por parte dos setores sulistas (NEVES, 1988, p. 196).

À época, pela primeira vez na história do Estado, em uma demonstração de hegemonia política do sul, seu adversário<sup>13</sup> também era da mesma região; contudo, em termos de articulações e arranjos partidários, o norte se fazia presente com as candidaturas dos vice-governadores em ambas as chapas para o cargo majoritário

estadual. Segundo BITTAR (1997) essa campanha política para governador foi “simbolizada pela palavra de ordem ‘*o tostão contra o milhão*’” (p. 434).

Além disso, pesava, na conjuntura para a definição da sucessão do Governo do Estado, a base operariada formada a partir dos portos de Corumbá e da EFNOB que se identificavam com o PTB, ou seja, “as curvas do rio e do trem na rota dos trabalhadores urbanos” (Corrêa, 1995, p. 61) e “o *trabalhismo* de Vargas (que) havia criado raízes no sul de Mato Grosso desde os anos 40, inclusive em função da Colônia Agrícola de Dourados, que recebera grande contingente de gaúchos” (BITTAR, 1997, p. 390). Pedro Pedrossian passa a ser o elo entre o incipiente processo de urbanização/industrialização e as tradicionais oligarquias fundiárias do Estado.

A candidatura vitoriosa de Pedro Pedrossian nessas eleições, conforme BITTAR (1997), significou, em termos políticos que,

a candidatura do ‘*moço*’ que não era ‘*pessedista autêntico*’, derrotou a de Lúdio Martins Coelho, membro de uma das mais tradicionais famílias mato-grossenses. Também estreante na política, Lúdio atribui sua derrota ao fato de Pedro Pedrossian, naquele momento, estar desvinculado ‘*da revolução*’ de 1964, ao contrário dele. [...] A surpreendente vitória colocou Mato Grosso entre os quatro estados que o governo militar perdeu as eleições de 1965 e o fato de Pedro não ter aderido de pronto ao regime é atribuído como razão principal de sua eleição, tal como declarou o próprio Governador e líder da UDN mato-grossense à época, para quem a derrota não era sua nem de Lúdio pois o povo votara ‘*contra aquilo que representávamos, o governo revolucionário. A esquerda decidiu o pleito em Mato Grosso*’ (p. 342-343).

Entretanto, para tomar posse nessa época (1966), Pedro Pedrossian, em função do bipartidarismo criado pelo regime militar, migra para a ARENA, articulação política comandada por Filinto Müller. Como registrou BITTAR (1997), *apud* KRIEGER, por ocasião do processo de *impeachment*<sup>14</sup>, instalado contra Pedro Pedrossian em 1967, também foi Filinto Müller que o livrou da cassação. Filinto Müller assim pronunciou-se:

---

<sup>13</sup> Pedro Pedrossian disputou o governo do estado com Lúdio Coelho, pecuarista, atualmente Senador por Mato Grosso do Sul pelo PSDB. Em 1986, entretanto, Pedro Pedrossian e Lúdio Coelho se aliaram no PTB.

<sup>14</sup> Sobre o processo de *impeachment* instalado contra Pedro Pedrossian, ver Marisa BITTAR, *Mato Grosso do Sul: do Estado sonhado ao Estado construído (1892-1997)*, cap. 11, ítem a.

“O Pedrossian é elemento meu, foi indicado por mim e eleito pelo meu ex-partido, o PSD” (p. 334).

Pedro Pedrossian, todavia, tenta se afastar do domínio político de Filinto Muller para “superá-lo na política estadual” (BITTAR, 1997, p. 345). Filinto Müller reage, impedindo sua cassação pelo processo de *impeachment* desencadeado pelo governo federal, mas libera a bancada pessedista em Mato Grosso para votar a favor do *empeachment*. Assim,

Filinto Müller estava convencido da culpabilidade de seu afilhado político, contudo, no melhor estilo dos chefes políticos do passado, considerou que a cassação, caso efetivada pelo governo federal, redundaria em desmoralização de si próprio. [...] enquanto Filinto Müller esperava que os deputados *‘filintistas’* do PSD votassem pelo *empeachment*, Pedrossian cooptava essa mesma base de modo a *‘passar para o arreio’*: daí nasce a maioria *pedrista* que reverte a cassação desejada por Filinto (BITTAR, 1997, p. 345 a 347).

Desse modo, via aliança política, Pedro Pedrossian tentaria, naquele momento histórico, conciliar os interesses tradicionais e emergentes da sociedade mato-grossense. Esta postura conciliatória promove, desde então, Pedro Pedrossian para a camada das elites políticas do Estado, exercendo ou não cargos públicos e fundamentalmente, porque no campo econômico, passa a representar o setor urbano industrial com vistas à modernização do campo. Isso não o impediu, todavia, de “integrar o rol dos proprietários rurais e criadores de gado do estado” (BITTAR, 1997, p. 324). Ele ainda é visto como

personagem polêmico, é tido como *‘dinâmico’* e *‘arrojado’* por uns, *‘a-ético’* por outros. Envolvido em denúncias de corrupção por ter-se tornado um *novo rico*, foi visto como arrivista, uma espécie de estranho no ninho das *‘oligarquias’*. De acordo com o deputado Valdomiro Gonçalves, seu correligionário desde 1967, *‘o doutor Pedro nunca pertenceu à oligarquia’* mas *‘está integrado na oligarquia’* inclusive, um dos laços dessa *‘integração’*, prossegue ele, teria sido *‘o casamento de sua filha com o sobrinho de Lúdio Coelho’* (BITTAR, 1997, p. 324 e 325).

Os que o apoiavam saudavam seu aspecto mudancista, seu novo jeito de fazer governo para o Estado que se marcava pela substituição da atividade econômica

tradicional, introduzindo a racionalidade e a tecnologia avançada na agricultura e também o incentivo à industrialização no Estado (ROCHA, 1992, p. 34). Mudancista significava tirar o Estado da condição de atrasado em relação a outros Estados da Federação; não significava questionar a ordem instalada, apenas colocar o Estado na fase que o capital exigia (FERNANDES, 1996, p. 79). Para BITTAR (1997), o ‘mudancismo’ de Pedro Pedrossian, “independente dos chefes políticos regionais, ao perceber que quem mandava era o *‘partido fardado’*, vinculou-se estreitamente aos chefes militares: eis no que consistiu o seu ‘mudancismo’ político” (p. 347).

Mas “esse novo jeito” de governar teve também o seu contraponto principalmente no que tange ao funcionalismo público. Segundo BIASOTTO e TETILA (1991), o quadro funcional do magistério, por exemplo, nesse governo, regulamentava-se quase que exclusivamente por contratos temporários de trabalho, sofria com congelamentos e atrasos constantes de pagamento, e era marcado pela desqualificação profissional. A maioria do corpo docente era formada por leigos ou por profissionais liberais alheios à profissão. Para estes autores, o magistério daquela época tinha duas grandes necessidades a serem resolvidas: as péssimas condições materiais para o exercício da profissão e a deprimente condição salarial.

Ainda, no trato com o funcionalismo público, as formas diferenciadas se faziam sentir, pois, sabia-se, que o contracheque dos funcionários da Secretaria de Fazenda do Estado “não cheiravam à pobreza franciscana como os do magistério e saúde” (BIASOTTO e TETILA, 1991, p. 24).

Em que pese esta diferença no trato salarial entre setores do funcionalismo público estadual, na realidade, a forma como esse governo estava tratando a política salarial não continha nenhum paradoxo: apenas sinalizava para a manifestação matogrossense da política nacional para a classe trabalhadora que, segundo IANNI (1991):

Em 1964, com Castello Branco, estabeleceu-se o congelamento salarial, que os próprios operários passaram a chamar ‘arrocho salarial’. [...] estabeleceu-se o controle dos salários de tal forma que a inflação voltou a desempenhar o papel de técnica de poupança monetária forçada. [...] a política salarial passou a exercer a mesma função de uma política de ‘confisco salarial’. [...] a política salarial do governo favoreceu a concentração da renda, provocando a

pauperização relativa das classes assalariadas, em geral, e a pauperização absoluta de uma parte do proletariado (p. 278 e 279).

Este governo foi caracterizado, ainda, pelas grandes obras, repetindo, em nível estadual, a política do “Brasil Grande” (BURSZTYN, 1990), através das ações do programa “Novo Mato Grosso”. Segundo depoimentos colhidos por ROCHA (1992), “tudo o que tem de grande no Estado foi construído por ele”.

Nessa gestão governamental, Pedro Pedrossian criou duas universidades: uma em Cuiabá e outra em Campo Grande. Construiu estádios de futebol nas regiões norte e sul e promoveu de forma intensa o asfalto da quase inexistente rede rodoviária pavimentada, visando ao escoamento da produção agrícola. Todas essas obras ligavam-se ao estilo do “Brasil Grande”. Mas os maiores impactos que se fariam sentir, foram os relativos às transformações pelas quais passaram os campos mato-grossenses, principalmente os da região sul do Estado. Nesse sentido, “[...] o grande surto do capitalismo no campo sul-mato-grossense está ligado à implementação, pelo Estado ditatorial instituído no país a partir de 1964, de uma estratégia de ‘modernização conservadora’ da economia brasileira” (QUEIROZ, 1989, p. 04).

Assim, esse estilo de governar, marcado por grandes obras e pela modernização do campo, foi possível, pois, grande monta dos recursos destinados a estes investimentos eram estatais. Para GALINDO e SANTOS (1995), este modelo foi da

[...] industrialização por substituição de importações (que) passou a requerer da agricultura dupla atribuição: ‘produzir excedentes de alimentos a custos razoáveis’ e ‘fornecer recursos para financiar o desenvolvimento urbano-industrial do centro dinâmico da economia nacional’ [...] a agricultura brasileira apresentou um desempenho aceitável, apoiado, essencialmente, na expansão das fronteiras agrícolas (p. 159).

Também a dinâmica populacional nesse período começa a ser fortemente alterada pelo modelo de ocupação do trabalho no campo imbricado aos fluxos migratórios. Estes, originados na “Marcha para o Oeste” e consubstanciados na

[...] animação das atividades produtivas que a grande disponibilidade de terras relativamente baratas atraiu, [...] muitos investidores, voltados uns para a mera especulação e, outros, com o propósito de inverter capital na produção propriamente dita. Dentre esses últimos, destacaram-se [...] os ‘granjeiros’, proprietários e arrendatários rurais dos Estados agrícolas mais desenvolvidos (em especial Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina), às voltas, em seus Estados de origem, com um intenso processo de valorização das terras (QUEIROZ, 1989, p. 05).

Ainda nesse período de governo de Pedro Pedrossian e no de mais dois governadores estaduais nomeados, redesejava-se a geopolítica do regime militar consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), quando “[...] o que se afigura prioritário, em matéria de divisão territorial, é considerar um ou dois pontos importantes da ocupação do subcontinente Amazônia-Centro Oeste, com atenção especial à situação de Mato Grosso<sup>15</sup>”. BITTAR (1997), tratando dessa problemática, afirma que “a demanda separatista do sul de Mato Grosso encontrava, pela primeira, vez respaldo num governo federal. [...] a determinação desse governo já era superior [...] a demanda regional” (p. 214).

### **1.2.1. O primeiro governo de Pedro Pedrossian no novo Estado: Mato Grosso do Sul (1980-1983).**

A criação do Estado de Mato Grosso do Sul, em que pesem as tensões separatistas oriundas do século passado, deu-se no período de exaustão do milagre econômico brasileiro, no momento em que, para o setor agrícola, reservava-se o papel de equilibrador da balança de pagamento. Nesse sentido, estava colocado, para o novo Estado, a implementação/modernização da função de plantador/exportador de grãos, o que lhe valeu o *slogan* de **Celeiro do Centro-Oeste**.

De fato, esse processo em Mato Grosso do Sul deu-se na perspectiva do que se denominou “*modernização conservadora* – tão típica da história brasileira [...] que visava elevar a novos patamares a acumulação de capital mantendo intocados [...] o poder e os privilégios das classes dominantes” (QUEIROZ, 1998, p. 33).

O impulso verificado na expansão e modernização agropecuária do Centro-Oeste, a partir da década dos 70 e nos anos 80 - inclusive com a viabilização dos cerrados e da área norte da região -, se dá num novo contexto: a agricultura passa a adquirir importância central na expansão e diversificação das exportações, para garantir uma oferta adequada de divisas, e a se inserir em um processo de verticalização, como fornecedora de matérias primas para a indústria. Kageyama (1986) caracteriza essa nova fase da ocupação do Centro-Oeste como: 'presença maciça de grandes empreendimentos capitalistas, largamente subsidiados pelo sistema de crédito e benefícios fiscais, voltados fundamentalmente para a atividade de pecuária extensiva e de algumas culturas de exportação (soja, café, arroz, algodão e milho)' (p. 159).

De fato, as culturas da soja e da cana de açúcar em Mato Grosso do Sul – a primeira, para exportação e a segunda, no contexto de implantação do Pró-Alcool – substituíram, em larga escala, desde então, tanto outras culturas tidas como de abastecimento interno, quanto a forma de ocupação do campo. Para QUEIROZ (1998) este modelo se fez sentir em um espetacular

[...] aumento da produção física da agricultura sul-mato-grossense, nos anos recentes, deveu-se [...] a duas culturas eminentemente comerciais [...] a soja e a cana-de-açúcar – não por acaso beneficiárias, ambas de vultosos subsídios governamentais. A soja – produto essencialmente de exportação – tem seus êxitos associados à política implementada pelo governo federal, de atendimento a qualquer custo do serviço da dívida externa, por meio de astronômicos superávits comerciais. Os progressos da lavoura canavieira [...] ocorrem no contexto de implantação do Pró-Alcool [...] o incremento da produção de cana surge desde logo conectado à indústria alcooleira. [...] dados referentes a 1980 mostram que, nesse ano, mais de 90% daquela produção foram entregues pelos estabelecimentos produtores diretamente às indústrias do setor (p. 08).

Assim, é possível constatar que, na dimensão econômica, a divisão do Estado propiciou o incremento das atividades produtivas no bojo da modernização conservadora, alavancada pelo capital estatal. Em termos de participação social, entretanto, dada a

---

<sup>15</sup> BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Cap. V, p. 57.

natureza do regime militar de exclusão política, embora inúmeros acontecimentos históricos no sul de Mato Grosso estejam recheados pela questão separatista, como constataram ROCHA (1992), WEIGARTNER (1995) e BITTAR (1997), quando o Estado é dividido em 1977, “as organizações populares e os partidos políticos [...] não tomaram parte no assunto [...] exceção feita ao jornal **Correio do Estado** e à Liga Sul-Mato-Grossense [...] que rearticulou-se às pressas” (BITTAR, 1997, p. 242). Ou: “quando chegou, em 1977, a divisão não contou com a participação popular. Convidado a se sentar e assistir as comemorações, o povo aderiu [...] entusiasticamente” (DUNCAN, 1985:19).

De fato, a divisão do Estado de Mato Grosso foi uma ação tática para viabilizar a estratégia de lançar o setor agrícola em um novo patamar, agora voltado para a exportação de grãos, objetivando a equalização da balança de pagamentos prevista no projeto de modernização conservadora e consubstanciada no II PND durante o regime autoritário. Isso explica o fato de que

O estado-sonho tornava-se, enfim, estado-realidade. Se o sonho era de todos, porém não se saberá. A população, privada da participação, mostrou, com o seu silêncio, um misto de indiferença e aprovação. É provável que a maioria fosse favorável à divisão do estado, mas isso não foi mensurado. No entanto, passou à história que ela saíra às ruas, em *'passeata monstro'*, para comemorar o acontecimento (BITTAR, 1997, p. 238).

Ainda no campo político-institucional, avizinhavam-se as eleições parlamentares de 1978, eleições diretas para governadores de estados em 1982 e também a formação do colégio eleitoral para a sucessão do Presidente Figueiredo em 1984. Com a criação de Mato Grosso do Sul, alterou-se numericamente a composição do Senado e Câmara Federal – o primeiro teve acréscimo de 3 senadores, a segunda, mais 8 deputados federais. Desta nova equação política-institucional, esperava-se uma “atuação, segundo as expectativas do Planalto, de corroborar a política de distensão do Presidente Geisel” (ROCHA, 1992, p. 31).

Dessa forma, segundo a lógica dos idealizadores do projeto de distensão do regime militar, em Mato Grosso do Sul, a liderança política que permitiria ampliar suas

forças, para consolidar uma política de liberalização, sem comprometer, no entanto, os interesses já consolidados, seria representada por Pedro Pedrossian.

As divergências entre as elites políticas estaduais, entretanto, prejudicaram os planos nacionais. A saída, para o regime militar, foi a nomeação de Harry Amorim Costa, - “gaúcho, engenheiro, na ocasião diretor do Departamento de Obras e Saneamento” (ROCHA, 1992, p. 34).

Nos bastidores políticos estaduais, contudo, continuariam a digladiar-se as facções da ARENA em torno da chefia do Executivo. Estas facções eram a

Ala ortodoxa, assim chamada por ser fiel aos objetivos do golpe de 1964, tinha sua expressão econômica assentada na pecuária extensiva, voltada para o corte. Entre seus representantes destacavam-se José Fragelli, ex-governador de Mato Grosso (1971-74) e os Senadores Rachid Saldanha Derzi e Antônio Mendes Canale. A ala dos independentes, articulada por Pedro Pedrossian, [...] representava os interesses de outra fração da burguesia rural, interessada em implementar transformações na agropecuária, implicando em racionalidade e uso de tecnologias mais avançadas (ROCHA, 1992, p. 30).

No interregno de seu governo (janeiro-junho de 1979), Harry Amorim Costa implanta as bases no Estado do que deveria ser um “governo-técnico” para um “Estado-modelo”, cuja estrutura seria “leve, compacta e flexível” (ROCHA, 1992).

Essa estrutura “leve, compacta e flexível” materializou-se principalmente na criação da Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos (SDRH) cuja função seria “coordenar, supervisionar e fiscalizar as atividades dos setores sociais, através de cinco Fundações: Desporto, Cultura, Educação, Saúde e Trabalho e Promoção Social” (ROCHA, 1992, p. 36).

A gestão político-administrativa dessa Secretaria criou mecanismos de negociações diretas com os prefeitos, sem a usual intervenção dos “caciques” políticos e da Assembléia Legislativa. Buscava-se a implementação de um modelo de desconcentração das ações do Estado, ao se passar a execução e o financiamento dos programas sociais para os municípios. Dessa forma, a gestão dessa Secretaria lidava com “um número significativo não só de nomeações, como de recursos financeiros” (ROCHA, 1992, p. 36).

Assim, esse modelo de gestão e coordenação das políticas sociais foi o principal alvo de ataque e confronto dos setores políticos dirigentes do Estado ao governo de Harry Amorim Costa. Estes setores queriam “um sistema de valorização política dos parlamentares, [...] influenciar na nomeação de funcionários, mantendo [...] seu prestígio junto às bases eleitorais”. Também queriam “o *direito* de anunciar as obras, auferindo, assim, parte do mérito” (ROCHA, 1992, p. 36).

Demonstrando que a política também pode ser uma “técnica” para além dela mesma, os ortodoxos e independentes, momentaneamente, administram suas próprias divergências no interior da ARENA e conseguem a exoneração através do regime militar, de Harry Amorim Costa. De forma que “apenas o governo federal poderia tê-lo sustentado [...] encerrada a gestão de Geisel, Harry já não contava com quem o nomeara. A trama para derrubá-lo vinha de cima e contava com a bancada *pedrossianista* na Assembléia Legislativa” (BITTAR, 1997, p. 362). Segundo ainda esta autora, “a facção *pedrossianista* tinha como certa a nomeação do líder mas não contava com a oposição tenaz de Fragelli”.

Desta feita, o nome possível para amenizar as divergências entre os ortodoxos e independentes foi o do engenheiro Marcelo Miranda Soares, porque

[...] Marcelo Miranda Soares foi indicado pelo Senador Antonio Mendes Canale, Rachid Saldanha Derzi e José Fragelli que obtiveram a anuência de Pedrossian [...] que mais uma vez não tivera forças suficientes para impor seu próprio nome, restando-lhe a alternativa de aceitar a indicação dos rivais que, estrategicamente, apontaram um correligionário seu (BITTAR, 1997, p. 385).

Cabe ressaltar, contudo, que Marcelo Miranda Soares, durante sua curta gestão (junho de 1979 a setembro de 1980), atende aos reclames e mandos dos dirigentes políticos estaduais, uma vez que promove a extinção da SDRH, e, assim, “o estado adotou a estrutura administrativa das demais unidades federativas brasileiras” (BITTAR, 1997, p. 378). Mesmo que, para esse Governador, tal Secretaria representasse, “talvez, a mais importante das Secretarias, isto por ser aquela que falava mais de perto às finalidades do Governo, *‘a que trata mais diretamente com os homens’*” (ROCHA, 1992, p. 40).

Enfim, o articulador das crises entre as elites políticas estaduais, Pedro Pedrossian, encontrava as condições apropriadas para “a sua renúncia aos 75 meses que ainda tinha como senador eleito, preferindo ficar 19 meses como governador nomeado” (BITTAR, 1997, p. 398). O Planalto Central retomava também sua tática inicial para garantir a vitória eleitoral das eleições para governadores de 1982 com a nomeação de Pedro Pedrossian, assim na

lógica do quarto governo da ‘Revolução’, era primordial superar os conflitos internos, primeiro da ARENA e depois PDS, mesmo que para isso tivesse que abrir mão do projeto de fazer de Mato Grosso do Sul um Estado modelo. A superação daqueles conflitos significava o fortalecimento do partido, e, conseqüentemente, na lógica do Planalto, maiores possibilidades de sucesso eleitoral. Este sucesso em todo o País legitimaria o Estado de Segurança Nacional (ROCHA, 1992, p. 43).

Período marcado pela exaustão do “milagre econômico” e pela transição do regime militar para uma democracia “lenta e gradual”, o desenvolvimento tardio do Centro-Oeste brasileiro, contudo, sinaliza para os efeitos da modernização conservadora. Enquanto o comportamento do PIB regional oscilava refletindo a contração das atividades econômicas, principalmente nas regiões industrializadas (leia-se sudeste e sul), o dinamismo do setor agrícola se fazia sentir, pois,

A dinâmica agrícola, [...] segue outros parâmetros: de um lado está sujeita às variabilidades climáticas próprias do setor; de outro também é fortemente exportadora, ainda que a agroindústria alimentar se oriente pelos indicadores médios da produção de bens e salários (PACHECO, 1998, p. 93).

Cabe ressaltar que o setor primário, embora seja responsável pela menor parcela na composição do PIB nacional, é elevado à condição de equilibrador da balança de pagamentos nesse período. Nessa perspectiva, enquanto a economia nacional entrou em recessão pela escassez dos fluxos financeiros externos e pelo serviço da dívida externa, os pólos agrícolas do País, destinados a cumprir sua tarefa – saldar mesmo que parcialmente o serviço dessa dívida – apresentam sintomas diferenciados da crise, ou, pode-se dizer, trabalham a crise sentindo-a em menor escala, pela natureza de sua

contribuição. Essa situação leva a SEFOP à seguinte análise para o caso de Mato Grosso do Sul:

O ano de 1981 caracterizou-se pela desaceleração da economia, crescendo a uma taxa negativa de (1,8%) em consequência de uma queda no produto do setor primário, reduzindo em 13,9% as suas atividades, principalmente queda de 44,9% na variação líquida do estoque do efetivo em relação ao ano anterior, acompanhada de uma queda de 1,1% na agricultura como consequência da redução de algumas de suas principais culturas, como trigo e arroz, que cresceram menos (10,3%) e (40,5%)<sup>16</sup>.

Na verdade, estava ocorrendo a substituição da produção de consumo local para a produção de exportação. Como alertou QUEIROZ (1999),

para azar dos consumidores, bem diferente foi, nesse mesmo período, a fortuna dos gêneros destinados [...] ao consumo local. A produção do arroz [...] precipitou-se em queda livre [...] a ponto de em 1986, constituir em termos reais menos da metade do que havia sido registrado em 1975 (p. 35).

Essa condição, criada no processo de expansão da fronteira agrícola, para o Centro-Oeste em geral e para Mato Grosso do Sul em particular, de exportador de grãos, alinhou-se à necessidade de fortes investimentos na região, pelo Governo Central, embora reconhecendo-se a magnitude da crise econômica; pois, “o crescimento das despesas públicas do Brasil, experimentou acentuado arrefecimento, apresentando uma taxa anual de 6,7% entre 1980 e 1985; no Centro-Oeste, contudo, cresceu 24,2% ao ano” (GALINDO e SANTOS, 1995, p. 168). Mas, em seguida, note-se o diferencial tratado por esses autores:

Esse vigoroso crescimento do nível das despesas do setor público na região, em que pese ter sido reflexo de consideráveis aumentos dos investimentos públicos na base econômica regional, tem sua explicação principal nos índices apresentados pelo Distrito Federal, destacadamente pela manutenção do funcionamento das administrações direta e indireta (p. 168).

Mato Grosso do Sul, signatário e herdeiro do modelo econômico vigente por força de localização regional, operou para que, “de 1982 a 1985 a economia estadual entrasse numa fase de prosperidade, crescendo a taxas anuais positivas, atingindo uma média de 7,5% a.a., impulsionada por todos os setores da economia que tiveram crescimento real médio positivo<sup>17</sup>”.

O contraponto desse modelo, todavia, verifica-se no movimento da população e em um novo padrão de ocupação de terras. Como verificou QUEIROZ (1999), “em 1970 [...] (55%) da população vivia na zona rural, [...] em 1980, [...] 67% da população habitavam as cidades”. Continua esse autor:

[...] um processo pelo qual o capital vai ‘encontrando o seu espaço’ no campo sul-mato-grossense – estruturando-se em unidades produtivas adequadas, por um lado, à escala da produção capitalista (daí a liquidação das propriedades de diminutas dimensões) e, por outro, ao estágio concreto da disponibilidade de recursos para investimento (daí a fragmentação das propriedades gigantes) (p. 38 e 39).

Nesse sentido, enquanto o setor agrícola é o responsável por grandes transformações operadas no campo a partir da década de 70, a pecuária, base econômica que remonta a “destruição das missões jesuíticas (e que) restara um rebanho ‘*vacum*’ no sul de Mato Grosso” (BITTAR, 1997, p. 273), alargada depois “com boiadeiros oriundos [...] do Vale do São Francisco, Minas e São Paulo, que traziam seus rebanhos em busca de pastagens” (VERRUCK, 1990, p. 68), embora modernizada pela tecnologia e engenharia genética, guarda proporções mais conservadoras na estrutura produtiva do Estado, dado que “a excelente *performance* bovina se fez acompanhar da concentração fundiária e da baixa produtividade da terra” (BITTAR, 1997, p. 278).

Assim, a pecuária, tal como se instalou no Estado, fomentava-se pelas pastagens nativas. Sua modernização, todavia, está ligada sobretudo, à obrigatoriedade da redução dessas áreas para a expansão do plantio.

---

<sup>16</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Produto Interno Bruto PIB/MS – 1980/97*. Campo Grande: s.d. p. 07.

<sup>17</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Produto Interno Bruto PIB/MS – 1980/97*. Campo Grande: s.d. p. 07.

Esta maneira de criar o gado, embora este já se constituísse no terceiro rebanho bovino do país até a década de 80, em relação à industrialização “é pouco significativa pela posição que a pecuária de corte sul-matogrossense ocupa a nível nacional, [...] 11.802.907 cabeças contribuindo com 10,02% do rebanho nacional, em 1980” (VERRUCK, 1990, p. 76).

É por essa perspectiva que o boi em Mato Grosso do Sul – “Estado da burguesia bovina” (ROCHA, 1992, p. 129) – é fonte de riqueza concentrada e também de inspiração no campo das artes. Na década de 80, a profª Maria da Glória Sá Rosa, em um artigo sobre o trabalho do pintor Humberto Espíndola, que retrata a Bovinocultura, relatava a beleza de sua obra que denunciava também os problemas sociais. Sobre a representação do pintor escreveu ela: “No grande eixo, que é a paisagem sul-mato-grossense, de campos férteis e de terras improdutivas, de enchentes e de falta d’água, o boi vai de um lado a outro na sua qualidade de ser duplo, ambíguo, oscilando entre o simbólico e o real” (1985, p. 12).

Mas, face a esse panorama, em relação aos investimentos do Governo Federal, por circunstâncias ainda da criação do Estado, verifica-se que o governo “só havia repassado parte dos recursos necessários à instalação do Estado e a arrecadação não era suficiente para fazer face às obras e ao pagamento dos funcionários” (ROCHA, 1992, p. 75).

Não obstante as flutuações do dinamismo econômico do Estado, calcado na agropecuária, a gestão governamental de Pedro Pedrossian era colocada em xeque por setores da sociedade e principalmente pelos servidores públicos estaduais.

Pedro Pedrossian em seu discurso, criticava as práticas clientelistas de seus antecessores; no entanto, as ações de sua administração mostravam o contrário. No tocante ao desenvolvimento das políticas sociais no Estado, observa-se que a “instituição do *Programa Panelão*, vinculado ao Fundo de Assistência Social Sul-mato-grossense (FASUL), serviu para cooptar lideranças comunitárias e como instrumento de propaganda eleitoral no final do governo” (BITTAR, 1997, p. 393). Quanto ao setor educacional, note-se que,

Na Secretaria de Educação, os recursos previstos em março de 1983 eram de cerca de Cz\$ 900 milhões. No ano anterior, [...] haviam sido feitos convênios com todas as prefeituras do PDS; da quase totalidade dos recursos ele tinha 20 milhões e pouco com a Secretaria, e o restante, distribuiu com as prefeituras do PDS; examinando o Diário Oficial de março a abril de 1983, tem-se os valores e os municípios beneficiados. Os convênios foram desfeitos e denunciados (BRITO e RODRIGUES, s. d. p. 10).

Em relação à merenda escolar, há que se considerar que, nesta administração,

Mato Grosso do Sul era o único estado que não fazia a distribuição da merenda escolar. O MEC, em princípios de 1982 tentou descentralizar a merenda escolar, jogando para as secretarias de Educação, [...] que elas assumissem a responsabilidade. [...] não quis assumir a merenda. Mas num segundo momento, ele percebeu que a merenda poderia ser interessante porque existia o programa Panelão e a merenda recebia muito alimento. Então ele começou a fazer gestões [...] junto ao MEC e a FAE para descentralizar a merenda. E aí o MEC e a FAE seguraram, porque tinham informações concretas que o Fauze Gattass, Secretário da Educação, queria a merenda para reforçar o programa Panelão (BRITO e RODRIGUES, s. d. p. 11).

Note-se também a atitude “revanchista” do governo estadual quando, em face da perda do aparato estatal, não titubeou em provocar ações, cujo resultado prejudicou o conjunto da população. Mais uma vez, um dos setores atingidos foi o da educação. Vejamos:

Em 1983 foi verificado na Secretaria de Educação que haviam tramitado no Congresso alguns pedidos de empréstimo à Caixa econômica Federal. Esses empréstimos [...] levam em média um ano e meio, desde o pedido até a aprovação [...] A tramitação começou na gestão Marcelo Miranda e seguiu adiante na gestão Pedrossian. Quando chegou no dia 12 de dezembro de 1982, com o resultado das eleições já definido, Pedrossian enviou uma correspondência ao Congresso Federal, declarando que já havia construído com recursos próprios 20 escolas ou mais, declarando então que o processo podia ser arquivado, já que não havia mais necessidade do dinheiro. Quando soube-se disso não era mais possível retomar o processo [...] isso resultou num déficit de mais de 100 mil vagas escolares (BRITO e RODRIGUES, s. d. p. 07).

Em relação ao movimento dos servidores públicos estaduais, sublinhe-se que o magistério, à época, em Mato Grosso do Sul, encontrava-se organizado em estrutura associativista, em regime de federação. A história das relações trabalhistas da categoria com o Poder Executivo demonstrava que suas condições de trabalho, de salário e de carreira, definhavam. O momento exigia da categoria do magistério capacidade de organização e reivindicação. Sobressai-se, então, a necessidade de reposição salarial pela elevada taxa de inflação. Vários foram os impasses gerados em torno das reivindicações do magistério e as propostas governistas. Diante dessa situação,

Reconhecendo que suas promessas [...] para o ano de 82, não haviam convencido os professores a retornarem às aulas, ao contrário, haviam provocado a primeira grande greve geral no Estado, o governo resolveu apelar para outros expedientes, menos democráticos, mais persuasivos: as ameaças (BIASOTTO e TETILA, 1988, p. 123).

Para o governo Pedro Pedrossian, a solução encontrada para resolver os embates com o magistério, foi a de dividir a categoria, criando uma associação paralela à Federação dos Professores de Mato Grosso do Sul (FEPROSUL). Essa entidade paralela, Associação de Professores de Mato Grosso do Sul (APMS), entretanto, “apesar de criar celeumas no interior do movimento dos professores, não vingou” (FERREIRA JÚNIOR, 1992, p. 56).

Ainda, no término desse governo em 1983, segundo ROCHA (1992),

a Secretaria de Estado de Educação encontrava-se com as contas bancárias bloqueadas pelo Ministério da Educação por falta de prestação de contas e liberação de recursos interrompida; falta de crédito; administração centralizada, o que limitava o poder de decisão da mesma; greve do magistério, entre outros (p. 86).

Além disso, nota-se que assolava Mato Grosso do Sul uma crise mais geral, ocasionada pelo padrão de financiamento do Estado Brasileiro, sustentado no endividamento externo e em cujo modelo as unidades subnacionais espelhavam-se para a

sua reprodução. A manifestação local dessa crise agravava-se em função das divergências políticas, ocasionadas pela disputa acirrada em torno do aparelho de estado. As elites políticas, nessa disputa, contribuíam tanto para privatização do estado, quanto para a descontinuidade administrativa.

Esse cenário não agradou grande parte da sociedade sul-mato-grossense. Quando se instalaram novamente no país, condições, mesmo que limitadas, do exercício democrático, através de eleições, setores da população do Estado demonstraram que o governo de Pedro Pedrossian, no período, não havia correspondido aos seus anseios, pois, este,

desgastou-se rápida e profundamente. Combatido pelos professores, cujo piso salarial fora rebaixado de 2,9 salários mínimos para 0,8 salário mínimo e pelas oposições representadas pelo PMDB, PT e PDT, o governo Pedro Pedrossian foi associado, durante a campanha, ao contrabando no Estado (BITTAR, 1997, p. 399).

Sendo assim, Mato Grosso do Sul, em 1982, escolheu eleger um governo de oposição – Wilson Barbosa Martins – pelo MDB. Muito embora se estivesse na distensão/transição do regime militar, de acordo com a reforma partidária de 1979, continuava-se na lógica do bipartidarismo. Assim, se, para a sociedade sul-mato-grossense, o MDB encarnava a oposição tanto a Pedro Pedrossian quanto ao regime militar, também pode-se considerar, numa análise mais geral, que este quadro político-partidário do período impõe “o caráter de ‘confederação estatal’ de um dos ‘partidos’, e o de ‘confederação dos penalizados’ de outro” (FIORI, 1995, p. 110).

Nesse ponto, deve-se concordar com Marx (1988) quando alertou: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (p. 07).

### **1.2.2. Reciclagem e modernização: o Governo Pedro Pedrossian dos anos 90.**

Encerrada sua gestão governamental em março de 1983, saindo da sede do governo – Edifício das Repartições Públicas Estaduais (ERPE) – em meio a um “corredor polonês” sob vaias dos professores e com a vitória da oposição, Pedro Pedrossian se retira da vida pública, “(encontrando-se) ‘*longe do poder*’ porque ele e seu partido estavam tão negativamente marcados [...] que o PDS foi o único a não lançar candidato a prefeito em 1985” (BITTAR, 1997, p. 447).

De fato, o PMDB ganhou duas eleições seguidas, para o governo do Estado: a de 1982 e a de 1986. Essas vitórias do PMDB devem-se, por exemplo, ao fato de Mato Grosso do Sul ser “um Estado conservador [...] foi possível porque este partido abrigava não só segmentos da sociedade civil que lutavam pela redemocratização do país como os segmentos mais conservadores da burguesia sulista” (ROCHA, 1992, p. 128).

As gestões, nos oito anos consecutivos do PMDB no Estado, embora representassem um saldo positivo para a consolidação da democracia, não produziram melhoria na qualidade de vida da população, uma vez que nesse período, no cenário nacional, em termos de política macroeconômica, houve metas estabelecidas a partir dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais, em decorrência do modelo de padrão do financiamento do Estado brasileiro, agravaram as condições de sustentação e negociação da dívida externa, pelo cessar dos fluxos financeiros internacionais. Isso obrigou o país a fazer o caminho inverso: tratava-se agora da saída de vultosas somas, principalmente para saldar os serviços dessa dívida. Como explica BAER (1993):

Em 1982, o déficit em conta corrente chegou a US\$ 16,3 bilhões, dos quais 70% correspondentes ao pagamento de juros sobre a dívida externa. As reservas internacionais brutas das autoridades monetárias no final deste mesmo ano eram da ordem de US\$ 3,9 bilhões. Em termos líquidos (isto, é, descontadas as obrigações de curto prazo), porém, eram de apenas US\$ 445 milhões. Só a ‘rede de segurança’ montada às pressas pelos grandes bancos da praça de Nova York evitou que se agravassem os problemas de financiamento diário das agências de bancos brasileiros no exterior, em especial da agência do Banco do Brasil (p. 85).

Nessas circunstâncias, o efeito imediato sentido, por grande parte da população, era o do acelerado processo inflacionário depauperante para a economia doméstica. Paradoxalmente, o governo desencadeava uma política antiinflacionária e a convertia em política monetária e salarial, que, entre outras, tinha esta face: “a política antiinflacionária não conseguiu senão reverter a inflação de custos em inflação de lucros; isto é, em técnica de poupança monetária forçada” (IANNI, 1991, p. 273).

Aliam-se à conjuntura econômica da nação, as manifestações locais das unidades subnacionais, acrescidas das dimensões políticas. No caso do PMDB/MS, o governo de Marcelo Miranda Soares “desgastou de tal forma o PMDB que este não chegou sequer a apresentar candidato à eleição de 1990, o que suscitou grave crise no partido já acostumado a ganhar” (BITTAR, 1997, p. 444).

Estavam criadas, portanto, as condições, pela própria oposição, para a volta de Pedro Pedrossian ao governo do Estado em 1990. Desta vez ele foi eleito, já no primeiro turno, com 68% dos votos válidos da sociedade sul-mato-grossense.

Cabe observar que, durante sua campanha política, foram utilizados os termos *reciclagem* e *modernização* para persuadir a população do Estado acerca do surgimento de um novo Pedro Pedrossian em novo governo, em um novo estado. Essa estratégia de seu *staff* político em caracterizá-lo como “o novo” marcou-se

[...] pelo impacto de sua campanha que enfatizava dois aspectos: a) o fato de ele próprio se dizer ‘*reciclado*’, o que pode ser interpretado como intenção de se desfazer da imagem de autoritário; b) a proposta de gerir a máquina administrativa como ‘*Estado-empresa*’ (BITTAR, 1997, p. 452).

Sendo assim, a aliança partidária que o elegeu – Coligação Frente das Oposições – que tinha à frente o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), “reproduziu no Estado, as forças que nacionalmente, haviam apoiado Collor de Mello à presidência da República em 1989” (BITTAR, 1997, p. 448). Bittar, discorrendo sobre o perfil do eleitorado sul-mato-grossense, apresenta os dados do Estado para a eleição de Collor de Mello: “no primeiro turno, foi um dos mais altos do país (53,23%) [...] no segundo turno, Collor obteve em Mato Grosso do Sul 72,8% dos votos” (1997, p. 449).

Em relação à Câmara Federal, registre-se que a nova composição partidária, originada nessa eleição, era constituída em sua maioria por *pedrossianistas* que elegeram 6 deputados federais para as 8 vagas estaduais. Para a Assembléia Legislativa, a coligação “Frente das Oposições” elegeu 13 deputados, a coligação “Movimento Popular de Renovação”, 10 e a “Frente MS Popular”, 01. De forma que,

eleito, Pedrossian governou praticamente sem oposição. A cooptação, seja de indivíduos, seja de grupos, normalmente procedendo acima dos partidos, garantiu-lhe a estabilidade que faltou ao governo anterior. [...] à Assembléia Legislativa, a par de haver eleito a maioria, ainda ampliou essa base no decorrer de seu governo por meio de barganhas que, segundo o ex-governador Fragelli, comprometeram moralmente a maioria dos deputados. [...] o governador contou, ainda, com fraco nível de mobilização social e sindical (BITTAR, 1997, p. 452 e 453).

Com efeito, diante dessa hegemonia política, Pedro Pedrossian não teve dificuldades para negociar o caos deixado pelo seu antecessor. Em relação ao movimento dos servidores públicos estaduais, este “acusava Pedro Pedrossian de impedir empréstimos bancários ao Estado que viabilizariam [...] o pagamento referente ao mês de dezembro”, entretanto, “em abril, antes mesmo de completar um mês no governo, Pedro Pedrossian conseguiu colocar em dia o salário dos servidores” (PESENTE, 1995, p. 71 e 72).

Mas a grande novidade desta gestão foi a relacionada ao setor escolhido por Pedro Pedrossian para demonstrar imediatamente sua nova face de modernizador das funções do Estado: na educação, decretou sua democracia, desvelando o paradoxo entre os pressupostos democráticos do estado de direito e seu estilo de governar. A ação de democratizar a educação, pelo escopo jurídico vigente – a Constituição Federal de 1988 – e, diante da hegemonia pedrossianista na Assembléia Legislativa, não tinha necessidade de ser decretada, podendo perfeitamente ser aprovado o projeto de lei caso fosse encaminhado para o Poder Legislativo. Sobre esta ação afirmou PESENTE (1995, p.69): “corria entre os educadores boatos de que ‘o Doutor Pedro havia se reciclado’ e que o mesmo iria, em sua futura gestão, dar a educação um caráter prioritário”. Segundo Bittar, “foi justamente nela [na educação] que [Pedro Pedrossian] viu a chance de mostrar sua

face 'reciclada' implementando a proposta que o governo Wilson Martins lançou mas não concretizou: as eleições para diretores escolares" (1997, p. 454).

Conforme PESENTE, quando os deputados estaduais sentiram-se no "dever" de questionar esse ato do Poder Executivo, e também para exemplificar a escolha dos dirigentes da Secretaria de Estado de Educação, Pedro Pedrossian disse que "declarava-se o homem mais independente do mundo na questão política e que, não tendo sido eleito à custa de determinado grupo, sentia-se livre para governar de acordo com as aspirações, sonhos e exigências populares" (PESENTE, 1995, p. 72).

O programa educacional central desta gestão, *Democratização das Escolas* – era consubstanciado em dois itens: 1. *Eleição de Diretor e Colegiado Escolar* e 2. *Autonomia da Escola*. Cabe ressaltar, por ora, o grande impacto que este programa causou na rede estadual de ensino, no tocante à gestão escolar.

Nesta gestão, Pedro Pedrossian, conforme pesquisa do *DataFolha*, estava entre os três governadores mais populares do País, com 54% de apoio da população<sup>18</sup>. Esta aprovação popular parecia garantir a eleição de seu sucessor. No entanto, antes da escolha do possível candidato, Pedro Pedrossian, com o intuito de retirar da disputa eleitoral, para governo do Estado, o PMDB, lança a campanha do "pacto político" que teria como objetivo "unir 'todas as forças políticas de Mato Grosso do Sul' em torno de um candidato único para a sua sucessão" (BITTAR, 1997, p. 457).

O pacto, entretanto, fracassou. Para BITTAR (1997), ele teve entre as razões da sua falência o seguinte:

a) contando com antigo aliado político dos tempos da ARENA, em setembro de 1993, Pedrossian 'penetrou' no PMDB por meio da filiação de João Leite Schimidt nos quadros dessa agremiação partidária onde formou um grupo anti-candidatura Wilson Barbosa Martins; b) com o apoio do grupo fisiológico do PMDB, Schimidt passou a percorrer o estado, acompanhado de Pedro Pedrossian, já como virtual candidato do 'pacto'; c) para afastar Wilson Barbosa Martins da disputa interna do PMDB, esse grupo passou a defender a não realização de prévias, isto é, da consulta interna que define o candidato do partido à eleição; d) a partir daí estabeleceu-se dentro do PMDB o conflito entre os partidários das prévias e os defensores do 'pacto'

---

<sup>18</sup> GOVERNO não se prende a interesse de grupos. *Correio do Estado*, 05-01-94, p. 5, c. 1.

pedrossianista; e) recorrendo ao Diretório Nacional do partido, o grupo vinculado ao senador Barbosa Martins, alegando ingerência externa no partido, garantiu a realização das prévias, que então escolheu o candidato (p. 459).

Diante disso, Pedro Pedrossian recorre à promoção da candidatura de seu Secretário de Estado de Fazenda, Valdemar Justus. Este, porém, não tinha expressão política para tal pretensão: era um “quase desconhecido” (BITTAR, 1997, p. 460). De fato, como registrou BITTAR (1997, p. 461 e 462), “Pedrossian, queixando-se de incompreensão, abandonou a coordenação da escolha do candidato à sua sucessão, devolvendo-a à ‘*classe política*’”. A *classe política*, ligada a Pedrossian, decidiu-se pela candidatura de Levy Dias (PPR) para concorrer com Wilson Barbosa Martins (PMDB). De forma que Pedro Pedrossian

evidenciou a sua preponderância sobre os dois grupos da antiga ARENA, [...] os dissidentes da sua própria facção (Levy Dias, Marcelo Miranda Soares, João Leite Schimidt) e o grupo da ‘Arena Ortodoxa’. Desde a extinção da ARENA, os *pedrossianistas* não deixaram de fazer alianças tanto com os primeiros quanto com os adversários do seu tempo de nascimento. Em 86, Pedrossian fez campanha ao lado de Lúdio; em 90, com os egressos do ‘*marcelismo*’; e agora faria com os ‘marcelistas’ e com o grupo comandado pelo senador Rachid Saldanha Derzi (PP). Todos eles apoiando Levy Dias, que combateram em 1979 (BITTAR, 1997, p. 462).

Tal como ocorrera em 1991 com Pedro Pedrossian, a oposição voltou eleita em 1994 no primeiro turno. Esta oposição era representada novamente pelo PMDB que não fez por menos: a candidatura de Wilson Barbosa Martins teve o apoio de Lúdio Martins Coelho, o senador mais votado desta eleição pelo PSDB.

Nesse período de governo, cabe ainda considerar que Pedro Pedrossian atrasou os salários dos trabalhadores públicos somente no final do mandato<sup>19</sup>. Em relação ao Magistério, a política salarial girou em torno

[...] da política salarial denominada ‘Estado-Empresa, cujo objetivo era promover o reajuste de salários dos servidores estaduais com base no

---

<sup>19</sup> PROFESSORES promovem baderna em solenidade. *Correio do Estado*, 13-12-94, p. 07, c. 1.

crescimento da receita líquida do Tesouro Estadual. [...] a par da concessão de reajustes mensais, em função do aumento da receita a todo funcionalismo, era concedido ao Grupo Magistério 5% acima do índice geral de reajuste dos demais funcionários<sup>20</sup>.

Esta política salarial para os servidores públicos permaneceu até a entrada em vigor do Plano Real em 1994. O Magistério, todavia, não recuperou suas perdas salariais históricas. A categoria, que já havia obtido um piso salarial de 2,5 salários mínimos na década de 80, em abril de 1994, encontrava-se com um piso salarial equivalente a 54 URVs, o que correspondia a 0,8 salário mínimo<sup>21</sup>.

Ainda em relação a política salarial do magistério, a categoria “não suportou o arrocho salarial e protagonizou greves a partir de 1993 [...] cujo término lembrou o método utilizado em 1981, quando Pedrossian ameaçou com demissões” (BITTAR, 1997, p. 453).

Neste mandato ainda, Pedro Pedrossian continuou imbuído da idéia de ser o governo das “grandes obras” no Estado. Estas, em parte, foram concretizadas por meio das construções do Hospital Rosa Pedrossian, do Palácio Popular da Cultura, do Parque das Nações Indígenas; da instalação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul<sup>22</sup> em 1993; e da ampliação da pavimentação da malha viária.

Registre-se que nem todas estas obras, não obstante suas inaugurações, entraram em funcionamento. Nessas circunstâncias, o Palácio Popular da Cultura foi motivo para um “Comunicado de impetração de Ação Popular contra Ato do Diretor Geral do Departamento de Obras Públicas de Mato Grosso do Sul (DOP/MS)”, que visava “restituir aos cofres públicos aproximadamente US\$ 3.500.000,00 e apurar

---

<sup>20</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – relatório final.* p. 35.

<sup>21</sup> PROFESSORES fazem nova greve de advertência. *Correio do Estado*, 27-04-94, p. 05, c. 1.

<sup>22</sup> A criação da UEMS estava disposta no Artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual de 1989, cuja redação tem o seguinte teor: “Fica criada a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, com sede na cidade de Dourados, cuja instalação e funcionamento deverão ocorrer no início do ano letivo de 1992”.

responsabilidades, referente ao superfaturamento e outras irregularidades constatadas na obra de Construção do Centro de Convenções<sup>23</sup>”.

Apesar da contenda, o Palácio Popular da Cultura foi finalizado com o custo de 13,5 milhões de dólares<sup>24</sup>.

Um dos maiores projetos de Pedro Pedrossian, todavia, foi alvo de grande discórdia entre as elites políticas do Estado e os proprietários de terra, qual seja o do Parque das Nações Indígenas, em virtude das desapropriações de terra para a sua construção. Quando concluído, seu custo final ficou em 8,8 milhões de reais<sup>25</sup>.

Vale ressaltar que, quando Pedro Pedrossian assumiu o governo em 1991, o país vivia seu retorno à democracia, mas às voltas com a recessão econômica provocada pelo Plano Collor.

Como resultado dessa conjuntura,

No biênio 1991/92, o País atravessa por um período de grandes turbulências de natureza política, com profundas repercussões negativas dentro da sociedade, vindo culminar com o afastamento e o impeachment do Presidente da República. Dentro dessa conjuntura política, o país se mantém no estado de depressão econômica que já persistia desde o final dos anos da década de oitenta, alcançando 1991 um baixo desempenho de 1,0% no seu PIB, enquanto a população cresceu aproximadamente 1,8%. Já em 1992 as dificuldades econômicas se aprofundam e o PIB nacional apresenta resultado negativo de 0,5%. A redução econômica apresentada no PIB dos dois últimos anos, diante do crescimento da população, provocou uma queda real de US\$ 508,00 no valor da renda per capita nacional em relação a 1990.

No âmbito do quadro acima descrito, a economia sul-mato-grossense teve um pouco mais de sorte, galgando um crescimento de 4,1% e 3,7% em 1991 e 1992, respectivamente<sup>26</sup>.

Na tentativa de readequar o país tirando-o da crise submetida pelo governo Collor, surge um novo plano econômico, no segundo semestre de 1993, o Real.

---

<sup>23</sup> Comunicado do Sindicato dos Engenheiros no Estado de Mato Grosso do Sul publicado no *Correio do Estado*, 29-12-94, p. 6, c. 1.

<sup>24</sup> GOVERNO inaugura o Palácio Popular da Cultura. *Correio do Estado*, 02-09-94, p. 5, c. 1.

<sup>25</sup> PARQUE das Nações entregue hoje. *Correio do Estado*, 29-12-94, p. 16, c. 1.

<sup>26</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Produto Interno Bruto PIB/MS – 1980/97*. Campo Grande. s. d. p. 12.

O governo de Mato Grosso do Sul que, à época do *empeachment* do Presidente Collor, ficou em uma posição ambígua, a seguir apoiou o Plano Real constatando que:

O sucesso do Plano Real reduziu as incertezas, gerou acomodações de preços, possibilitando estabilidade política e econômica, criando melhores condições de inserção do Brasil na economia mundial, recuperando a confiança do país junto aos investidores nacionais e internacionais.

A estabilização econômica possibilitou a retomada de investimentos, principalmente na indústria, estimulado pelo programa de privatização com a atração do capital estrangeiro, ampliou o poder de compra dos salários, recolocando o país no rota do crescimento a taxas elevadas, tendo o desempenho médio do PIB nacional no período 1993/95 alcançando 5,0% a.a., muito superior ao triênio anterior 1990/92 quando a economia nacional teve um desempenho negativo médio de (1,3% a.a.)<sup>27</sup>.

O Programa de privatização a que o documento da SEFOP se refere, embora tenha tido início nesse período, em Mato Grosso do Sul, vai ter maior impacto no governo seguinte.

Em relação ao crescimento econômico constatado pela evolução do PIB nacional (5,0% a.a.) e estadual (7,2% a.a.), embora o setor secundário tenha apresentado crescimento impulsionado pela construção civil, o setor que mais cresceu no Estado foi o terciário com destaque para os sub-setores de saúde e comunicações<sup>28</sup>.

### **1.3. Dados sócio-econômicos e demográficos de Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994.**

O propósito deste item é situar, através de indicadores sociais, econômicos e demográficos, a dinâmica societária sul-mato-grossense no período de 1991 a 1994, para detectar as possibilidades e os limites existenciais do projeto de educação, desenvolvido pelo setor governamental, materializado na rede estadual de ensino.

---

<sup>27</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Produto Interno Bruto PIB/MS – 1980/97.* Campo Grande. s. d. p.13.

<sup>28</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Produto Interno Bruto PIB/MS – 1980/97.* Campo Grande. s. d. p. 14.

Registre-se que, segundo estudos da SEFOP<sup>29</sup> nesse período, no Estado de Mato Grosso do Sul, embora ainda predominasse uma economia agropecuária extensiva, esta teria decrescido enquanto que os setores secundário e terciário cresceram paulatinamente.

O estudo citado demonstra também que o PIB sul-mato-grossense cresceu acima do PIB nacional, pois enquanto este último cresceu em média 2,0% de 1981 a 1995, o estadual, não obstante oscilações em sua taxa de contribuição para o montante total do país, no mesmo período, cresceu a uma média de 5,2%.

Assim, o resultado do PIB, nesses anos, pode ser verificado nos seguintes termos:

Com um Produto Interno Bruto avaliado para 1995 em R\$ 10,7 bilhões e uma renda Per Capita de R\$ 5.624,150 o que significa um crescimento de 4,7% no volume de bens e serviços, este resultado coloca Mato Grosso do Sul com 1,63% na composição do PIB nacional avaliado em R\$ 658,1 bilhões em 1995, [...] a participação de Mato Grosso do Sul cai em relação ao ano de 1994 quando foi de 1,88%, isto pode se explicar em parte pela baixa remuneração nesse ano de produtos do setor primário da economia sul-mato-grossense que tem nesse setor a sua principal base econômica e, [...] ajustes ocorridos em 1995 nas contas do PIB do Brasil feitas pelo IBGE, e não repassada para o PIB dos estados [...]<sup>30</sup>.

De fato, Mato Grosso do Sul, inserido no quadro de modernização conservadora de expansão da fronteira agrícola para exportação de grãos durante a década de 80, teve sua economia expandindo-se, com os ganhos de produtividade assegurados pela política de preços mínimos praticados na agricultura pelo governo federal. A década seguinte, entretanto, é marcada tanto pela saturação das áreas cultiváveis quanto pela desregulação daquela política para a agricultura. Não obstante estas constatações, do início até a metade dos anos 90, o Estado apresentou-se com esta dinâmica:

A especulação com a terra e o financiamento estatal facilitado definiram estreita associação entre o capital fundiário e o financeiro, provocando o

---

<sup>29</sup> **MATO GROSSO DO SUL**, Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento, Superintendência de Planejamento, *Produto Interno Bruto - PIB/MS, 1980/95, nov/96*. P. 5. Pela extensão do nome da Secretaria de Estado em questão, sempre que nos referirmos a ela, usaremos sua sigla, SEFOP.

<sup>30</sup> **MATO GROSSO DO SUL**, Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento, Superintendência de Planejamento, *Produto Interno Bruto - PIB/MS, 1980/95, nov/96*. P. 15.

‘fechamento’ da fronteira e, ao mesmo tempo, o acirramento dos conflitos de terra.

Em suma, pode-se caracterizar a expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste em sua parte mais ao sul – Mato Grosso do Sul e a parte sul de Goiás – como vigorosas frentes de agricultura comercial, marcadamente capitalistas e tecnificadas; e na porção norte – que compreende o Mato Grosso e o norte de Goiás – como sendo um *locus* privilegiado das frentes especulativas, com suas grandes empresas agropecuárias (GALINDO e SANTOS, 1995, p. 160 e 161).

Essa agricultura comercial teve, como resultado, para os setores econômicos, uma composição do PIB estadual a custo de fatores com os seguintes resultados obtidos a preços correntes no período:

**Tabela 1.2**  
**Produto Interno Bruto a Custo de Fatores - Resultados Obtidos a Preços Correntes por Setores de Atividades 1991 a 1994.**

Anos	R\$ 1,00			
	1991	1992	1993	1994
Agropecuária, Silvicultura e Pesca	199.433,18 22%	2.404.246,86 24,1%	55.643.006,17 23,9%	1.434.176.140,14 23,2%
Indústria	111.578,59 12,3%	1.341.684,54 13,5%	32.070.012,50 13,8%	758.707.056,27 12,3%
Serviço :	594.612,03 65,7%	6.215.147,50 62,4%	145.257.757,21 62,3%	3.979.693.027,36 64,5%
<b>Total</b>	<b>905.623,80</b> <b>100%</b>	<b>9.961.078,90</b> <b>100%</b>	<b>232.970.775,88</b> <b>100%</b>	<b>6.172.576.223,77</b> <b>100%</b>

**FONTE:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento.

Ainda em relação ao crescimento médio do PIB sul-mato-grossense acima da média nacional, cabe considerar que essa situação não foi exclusividade do Estado, e sim de:

Um processo de continuidade da desconcentração produtiva, com redução do peso do Sudeste, ao menos até 1990, em razão do menor crescimento de São Paulo e da taxa negativa do Rio de Janeiro. Nos dez anos que vão de 1980 a 1990, quase todas as demais regiões cresceram acima da média nacional [...] Esse panorama deve ter sofrido uma pequena reversão entre 1990 e 1994, período em que a economia do Sudeste apresentou um desempenho melhor que as demais regiões (PACHECO, 1998, p. 91 e 92).

De fato, segundo PACHECO (1998), a elevação do PIB das regiões, excetuando-se a do Sudeste no período, foi ocasionada por opções que “se encontram além do discurso econômico e perpassam a estratégia geopolítica da nação-potência do II PND” (p. 67). Na realidade, esta elevação regional do PIB deu-se em consequência da desconcentração espacial da indústria brasileira, que tinha entre seus determinantes “buscar um equilíbrio entre São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, através da multiplicação de pólos industriais; [...] e reduzir o peso político de São Paulo” (PACHECO, 1998, p. 67). Assim, neste processo de desconcentração espacial da indústria brasileira, no Centro-Oeste houve “crescimento da agroindústria do complexo da soja” (PACHECO, 1998, p. 70).

A sistemática adotada pela política econômica para a expansão da fronteira agrícola, de 1970 a 1990, esteve condicionada fortemente pelo “setor público, através de suas diferentes esferas, [...] por meio de estímulos financeiros e fiscais à atividade produtiva, principalmente no setor primário” (GALINDO e SANTOS, 1995, p. 161).

Este cenário do Centro-Oeste, como o das outras regiões do Brasil, começa a sofrer alternâncias a partir de 1991, dada a forma diferenciada que assume a política econômica de contenção de gastos públicos enquanto fator de ajuste fiscal do Estado. Assim, redesenha-se,

[...] uma dimensão ainda mais problemática nos anos 90, especialmente em razão do impacto diferenciado da abertura comercial, da implantação do MERCOSUL, da falência dos sistemas de incentivos fiscais e da abdicação do Estado de patrocinar políticas regionais e industriais mais ativas, voltadas para a reconversão do parque produtivo. [...] uma crescente preocupação com a possibilidade de ver-se bloqueada a trajetória de desconcentração produtiva, em curso desde os anos 70. [...] as advertências de grande probabilidade de reaglomeração espacial da indústria, salientada pela recente literatura acerca da temática dos ‘novos requisitos locacionais da acumulação flexível’ (PACHECO, 1998, p. 243).

A inserção da região Centro-Oeste, via fronteira agrícola, na desconcentração espacial da indústria brasileira, permitiu a Mato Grosso do Sul elevar sua riqueza e renda,

reproduzindo, contudo, o padrão histórico de distribuição, pois “O Brasil é campeão mundial de concentração de renda e pentacampeão de concentração de riqueza!” (GONÇALVES, 1999, p. 45). Gonçalves, ao discutir a desigualdade intra-regional de renda, mostra dados que identificam “tendências e padrões distintos” nas regiões brasileiras. Em relação à região Centro-Oeste, “a tendência de menor desigualdade da distribuição intra-regional foi interrompida e revertida em meados dos anos 80” (GONÇALVES, 1999, p. 51).

Considerando-se este cenário, causa estranheza quando, em 1991, o Coordenador do *DataFolha*<sup>31</sup>, ao tecer comentários acerca de como os governadores eleitos encontrariam seus Estados e acerca da riqueza de seus habitantes, dá ao assunto, um tom de que inusitado, inesperado:

Não é nenhum dos Estados do Sudeste, nem do Sul que detém o posto de segundo lugar em renda per capita. O Mato Grosso do Sul tem uma renda per capita de US\$ 3.634 e ultrapassa a renda dos habitantes do Rio Grande do Sul com US\$ 2.871 ou de Santa Catarina com US\$ 2.802.

Assim, Mato Grosso do Sul em 1991, em termos de renda *per capita*, só estaria inferior ao Estado de São Paulo, cujo valor ficou em US\$ 4.060.

Os dados da SEFOP, todavia, indicavam que, em 1991, a renda *per capita* de Mato Grosso do Sul era de US\$ 3.413,90. Renda inferior, portanto, à de São Paulo, Rio de Janeiro (US\$ 4.137,01) e Rio Grande do Sul (US\$ 3.526,10). Em 1992, segundo ainda a SEFOP, a renda *per capita* do Mato Grosso do Sul elevou-se para US\$ 3.445,67, ultrapassando a do Rio Grande do Sul, que ficou em US\$ 3.360,41.

Estes dados colocariam o Estado no terceiro lugar do *ranking* nacional da renda *per capita*. Aqui é importante considerar que essas “variações” no valor da renda *per capita* entre uma e outra fonte, indicam referenciais teórico-metodológicos diferenciados na elaboração dos estudos, cuja consequência é visualizada nos dados finais<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> SÉRGIO CORRÊA, Coordenador do DataFolha, *Folha de S.Paulo*, Banco de Dados, 18-03-91.

<sup>32</sup> Segundo o Coordenador de Planos e Programas da SEFOP, o Economista Eliandres Pereira Saldanha, o grande dificultador para inserir a região Centro-Oeste no *ranking* nacional da renda *per capita*, é a precariedade dos dados nos Estados de Mato Grosso e Goiás até então.

Mato Grosso do Sul, portanto, conforme os estudos considerados acima, em cinco anos, (de 1990 a 1995) eleva sua renda *per capita* em torno de 68,64%, e se insere no quadro nacional, se considerarmos os indicadores básicos em relação ao Brasil e à região Centro-Oeste, o que pode se observar nas seguintes tabelas:

**Tabela 1.3**  
**Indicadores dos 27 Estados<sup>33</sup> - 1991**

Estado	População (1990) (mil habitante)	Mortalidade de infantil (década 70/80)	PIB (1990) (em US\$)	Renda per capita (1990) (em US\$)	Dívida mobiliária estadual (21/2/91) (em US\$ milhões)	Matrículas 1º grau (1990) federal, estadual, municipal	Matrículas 1º grau (1990) (rede estadual)
São Paulo	33.069,9	74,65	134.259	4.060	3.229,8	5.521.514	3.902.293
Minas Gerais	15.831,8	76,24	46.992	2.968	1.769,2	2.901.884	1.914.956
Rio de Janeiro	14.133,3	75,87	40.949	2.897	1.460,7	2.235.972	636.357
Bahia	11.738,0	95,97	18.016	1.535	175,8	2.660.793	1.190.327
Rio Grande do Sul	9.163,2	48,49	26.311	2.871	1.397,2	1.446.045	743.385
Mato Grosso do Sul	1.797,0	65,48	6.351	3.634	ND	397.134	246.866

**Fonte:** *Folha de S.Paulo*, Banco de Dados, 15-03-91. Mortalidade infantil (entre mil crianças vivas até um ano de idade). ND: dados não disponíveis.

**Tabela 1.4**  
**Indicadores da Região Centro-Oeste - 1991**

Estado	População (1990) (mil habitantes)	Mortalidade de infantil (década 70/80)	PIB (1990) (em US\$)	Renda per capita (1990) (em US\$)	Dívida mobiliária estadual (21/2/91) (em US\$ milhões)	Matrículas 1º grau (1990) federal, estadual, municipal	Matrículas 1º grau (1990) (rede estadual)
Distrito Federal	1.864,2	65,71	4.241	2.275	ND	315.367	231.640
Goiás	4.943,3	74,39	9.083	1.837	139,7	1.193.083	788.926
Mato Grosso	1.727,1	67,02	2.402	1.391	37,4	443.193	108.291
Mato Grosso do Sul	1.797,0	65,48	6.351	3.634	ND	397.134	246.866

<sup>33</sup> INDICADORES dos 27 Estados, *Folha de S.Paulo*, Banco de Dados, 15-03-91. Para efeito de comparação com o Estado de Mato Grosso do Sul, neste trabalho será considerado os cinco Estados mais populosos da Federação abordados pela matéria citada.

**Fonte:** *Folha de S.Paulo*, Banco de Dados, 15-03-91. Mortalidade infantil (entre mil crianças vivas até um ano de idade). ND: dados não disponíveis.

Essa segunda ou terceira renda *per capita* nacional, dependendo da fonte considerada, estava distribuída, em 1993, da seguinte forma entre a população integrada ao mercado de trabalho, como pode-se perceber na tabela 1.5:

**Tabela 1.5**  
**Percentual de rendimento mensal das pessoas ocupadas por setor de atividade – 1993**

	Em %		
<b>Faixa de Salários</b>	<b>Setor Primário</b>	<b>Setor Secundário</b>	<b>Setor Terciário</b>
Até 2 salários mínimos	36,1	65,1	57,3
Mais de 2 a 5 salários mínimos	16,1	23,4	24,3
Mais de 5 a 10 salários mínimos	4,1	5,4	8,5
Mais de 10 salários mínimos	3,2	1,7	4,5
Sem rendimento	39,3	3,4	5,3
Sem declaração	1,12	1,0	0,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Diagnóstico sócio-econômico de MS*. 1996. p. 19.

Desse modo, “no que se refere ao rendimento mensal das pessoas ocupadas em 1993, 51,5% recebiam até 2 salários mínimos, nos três setores das atividades econômicas, concentrando apenas 3,7% na faixa acima de 10 salários mínimos<sup>34</sup>”.

Em relação ainda à distribuição de renda e riqueza, vale considerar que Mato Grosso do Sul é um estado caracterizado e dominado pela grande propriedade territorial. Vejamos:

Nas áreas acima de 1000 hectares, no período de 1980/85, observa-se uma pequena evolução no número de propriedades em relação a 1970, passando de 8% para 11% em 1980/85, sofrendo redução na área ocupada, passando de 86% em 1970 para 81% em 1980/85<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Diagnóstico sócio-econômico de MS*. Campo Grande. 1996, p. 19.

<sup>35</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Diagnóstico sócio-econômico de MS*. Campo Grande. 1996, p. 24.

Isso sinaliza para o fato de que o modelo de desenvolvimento adotado tem causado o abandono do campo pela população. O abandono tem decorrido, em função por um lado, da concentração fundiária, e, por outro, em função da mecanização do trabalho no campo que vem ocasionando o desemprego do trabalhador rural, levando-o a compor e a inchar as periferias urbanas principalmente a das regiões de Campo Grande e Grande Dourados, como constataram GALINDO e SANTOS (1995):

Por trás das mudanças ocorridas na estrutura do emprego, pode-se de certo modo afirmar que elas resultaram tanto das transformações recentes das relações de produção, quanto do processo tecnológico adotado pela agricultura, fundamentalmente voltada para a produção de culturas de exportação, cuja mecanização reduziu a capacidade de absorção do contingente que trabalha no campo, obrigando a população rural a buscar emprego nas áreas urbanas (p. 179).

Para QUEIROZ (1998), a maior expressão do modelo tecnológico implementado está no

crescimento do número de tratores utilizados na agropecuária. [...] cresceu mais de 700% entre 1970 e 1985. [...] o estado passou a apresentar, dentre todas as unidades federadas, a mais elevada relação tratores/pessoas ocupadas na agropecuária: um trator para cada 8,1 pessoas [...] É esse mesmo dado, [...] que evidencia também um pouco do caráter da modernização operada: é que todos os tratores do Estado concentravam-se, em 1985, em apenas 30% dos estabelecimentos rurais, vale dizer: 2/3 desses estabelecimentos não possuíam uma única máquina (p. 34).

Nesse panorama, destaca-se, enquanto movimento social organizado no Estado, o Movimento dos Sem-Terra (MST). Em 1995, segundo a SEFOP, o MST estava presente em 12 municípios com 21 acampamentos, num total de 1.651 famílias; nos assentamentos rurais estabelecidos, estava presente em 26 municípios, ocupando uma área em hectares de 152.307, num total de 5.434 famílias. Estes trabalhadores, por opção política de voltar para, ou permanecer no campo, os acampados, encontravam-se em luta com o Governo do Estado pela legalização dos acampamentos transformando-os em assentamentos. Os assentados lutavam por melhorias tais como saúde, educação, política agrária, uso de

tecnologia no campo, entre outros<sup>36</sup>. A tabela 1.6. registra os assentamentos rurais, os municípios onde estão localizados, a área ocupada e o número de famílias atendidas. A tabela 1.7 mostra o número de acampamentos, os municípios onde se encontram, bem como o número de famílias acampadas:

**Tabela 1.6**  
**Assentamentos Rurais - Localização por Município, Área Ocupada e Quantidade de Famílias Beneficiadas - 1995**

Municípios	Assentamentos	Área (ha)	Nº de Famílias Beneficiadas
Corumbá	Tamarineiro/Urucum/Mato Grande/Taquaral	17.067	658
G. L. da Laguna	Retirada da Laguna	2.288	89
Chapadão do Sul	Sucuriú	16.085	239
Nioaque	Nioaque/Colônia Nova/Padroeira do Brasil	14.401	739
Bonito	Guacurus	2.800	129
N. H. do Sul	Novo Horizonte	16.580	759
Jateí	Nova Esperança	2.757	109
Bela Vista	Barra do Ita	1.503	46
Anastácio	Marcos Freire/Monjolinho/São Manuel	18.693	617
Paranhos	São José do Jatobá	2.530	133
Nova Andradina	Casa Verde	29.859	472
Terenos	Campo Verde	1.918	60
Ribas do R. Pardo	Pedreira	87	9
Sidrolândia	Capão Bonito	2.585	132
Itaquiraí	Indaiá	7.340	633
Bodoquena	Sumatra/Canaã	9.079	365
S. R. do Pardo	S. R. do Pardo	1.482	47
Sonora	C. Roberto S. de Mello	6.253	198
<b>Total</b>		<b>152.307</b>	<b>5.434</b>

**Fonte:** elaborado para o presente trabalho com adaptação do Material da SEFOP.

<sup>36</sup> SEMINÁRIO discute a luta pela posse da terra. *Correio do Estado* 20-01-94, p. 7, c. 1.

**Tabela 1.7**  
**Acampamento de “Sem-Terras” - localização por Município e quantidade de famílias acampadas - 1996**

<b>Municípios</b>	<b>Nº de acampamentos</b>	<b>Nº de Famílias</b>
Corumbá	01	166
Ribeirão do Rio Pardo	01	68
Tacuru	01	54
Guia Lopes da Laguna	02	83
Nioaque	05	390
Bomópolis	01	08
Itaquiraí	04	656
Sete Quedas	01	14
Amambaí	01	68
Rio Brilhante	02	16
Nova Alvorada Do Sul	01	79
Bataporã	01	49
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>1.651</b>

Fonte: INCRA-MS.

Note-se que a densidade demográfica do Estado, tal como a renda *per capita*, encontra-se em diferentes níveis de concentração/distribuição. Sendo a média de densidade demográfica de 5,25 hab/km<sup>2</sup>, esta vai de um mínimo de 1,39 hab/km<sup>2</sup> na microregião geográfica do Baixo Pantanal a um máximo de 22,33 hab/km<sup>2</sup> na microregião de Campo Grande. Mato Grosso do Sul geograficamente está dividido em 11 microregiões, a saber

**Tabela 1.8**  
**Área, Densidade Demográfica e Atividade Econômica por Microregião Geográfica em Mato Grosso do Sul - 1994**

Microregião Demográfica	Área (Km <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica	Atividade Econômica
Alto Taquari	41.430,60	2,28	Agricultura, Pecuária
Aquidauana	27.811,70	3,34	Pecuária de Corte
Baixo pantanal	83.289,80	1,39	Mineração de Ferro, Manganês
Bodoquena	22.672,50	4,01	Bovinocultura, Calcário Agrícola, Calcário Calcítico e Dolomítico e Mármore
Campo Grande	28.351,60	22,33	Comércio, Agricultura, Produção de Grãos e de hortifrutigrangeiros
Cassilândia	13.264,10	2,99	Agricultura
Dourados	37.483,00	9,93	Agricultura, Produção de Pecuária (com níveis de tecnologia superiores as outras regiões do Estado)
Iguatemi	22.471,10	9,03	Pecuária
Nova Andradina	13.505,80	4,72	Pecuária e Comércio
Paranaíba	17.242,30	3,85	Pecuária e Agricultura
Três Lagoas	50.636,20	2,16	Pecuária e Comércio
<b>Total</b>	<b>358.158,70</b>	<b>5,25</b>	

**Fonte:** Elaborado para o presente trabalho a partir de **Mato Grosso do Sul**, Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Diagnóstico Sócio-Econômico de Mato Grosso do Sul*.

Pode-se observar que, embora a Tabela 1.7 registre Assentamentos Rurais por várias regiões do Estado, sabe-se que existe uma tendência da política agrária estatal de assentar as famílias nas regiões de menor densidade demográfica. Diante disso, os Assentamentos Rurais mais populosos estão fixados em microregiões que, pelo perfil demográfico do Estado, podem ser considerados de média e baixa densidade demográfica. É obvio que nem sempre os assentamentos das famílias executado pelo Estado, é consensual entre essas partes.

O fato de um assentamento ter um número maior de família não significa que ele tenha a maior área em hectares de terra. Ilustra-se essa situação com a tabela 1.9:

**Tabela 1.9**  
**Assentamentos Rurais - Localização por Município, Microregião, Densidade Demográfica, Área Ocupada e Número de Famílias - 1995**

Município	Microregião	Densidade	Assentamento	Área	Nº de
-----------	-------------	-----------	--------------	------	-------

Demográfica			Famílias		
N.H. do Sul	Dourados	9,93	N. Horizonte	16.580	759
Nioaque	Bodoquena	4,01	Nioaque, ColôniaNova, Padroeira do Brasil	14.401	739
Corumbá	Baixo Pantanal	1,39	Tamarineiro, Urucum, Mato Grande, Taquaral	17.067	658
Itaquiraí	Iguatemi	9,03	Indaiá	7.340	633
Anastácio	Aquidauana	3,34	Marcos Freire, Monjolinho, São Manuel	18.693	617
Nova Andradina	Nova Andradina	4,72	Casa Verde	29.859	472

**Fonte:** Elaborada para o presente trabalho a partir de dados da SEFOP, SECAP e INCRA-MS.

Sublinhe-se que os conflitos pela posse da terra no Estado não são novos – remontam à sua colonização. Diferentes são também, as formas de luta pela ocupação. Se, no início, da colonização, era a extinção da grande maioria da população indígena (que resiste até hoje contra a dizimação), a seguir tem-se a luta do colonizador, transformado em “coronel”, a qual dá origem aos latifúndios. Já na década de 80, surge a luta pela terra, organizada pelo MST. Essa luta tem resultado na formação de Assentamentos e Acampamentos. Os acampados e assentados, organizados nacionalmente, têm travado intensas batalhas tanto com o Estado, quanto com os fazendeiros da região.

Em que pese, no entanto, a luta mais recente pela posse da terra no Estado, verifica-se que a população rural continua se dirigindo para os centros urbanos.

Assim, nas décadas de 80 e 90, o censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou o seguinte como mostra a tabela 1.10:

**Tabela 1.10**  
**População do Estado de Mato Grosso do Sul – Décadas de 80 e 90**

Década	População Total	Urbana	Rural
1980	1.369.567	912.123	450.444
	100%	67,11%	32,89%

1990	1.780.373 100%	1.414.447 79,45%	365.926 20,55%
------	-------------------	---------------------	-------------------

**Fonte:** elaborada para o presente trabalho a partir de: IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 1991, N° 25, Mato Grosso do Sul.*

Em 1994, a população estadual foi estimada em 1.881.868 habitantes. Desse total, 1.494.203 habitantes formavam a população urbana e 387.665, a rural. Verifica-se, assim, que o índice de concentração urbana permanece próximo ao do registrado em 1990.

Note-se, ainda, que essa população rural caracteriza-se da seguinte maneira:

Mato Grosso do Sul na condição de economia periférica a nível nacional e dentro da Fronteira Oeste em expansão [...] destaca-se no Ranking Nacional como o 8º maior produtor de grãos considerando a safra de 1995, participando com 5,1% de uma produção nacional de 79.993.612 toneladas, para as culturas de soja, milho, arroz, algodão, trigo, café e feijão. A agricultura Sul-Mato-Grossense participa com 8,9% na produção nacional de soja, colocando-se como o 4º produtor dessa cultura e, com 4,0% na produção de milho ocupando a 7ª posição na produção nacional. A pecuária constitui-se na principal atividade econômica desenvolvida em Mato Grosso do Sul, fazendo-se presente em todas as regiões do Estado, ocupando uma área de aproximadamente 13 milhões de hectares mecanizadas com plantação de pastagens brachiárias e outros capins. A pecuária sul-mato-grossense está entre as mais desenvolvidas do País. O rebanho bovino do Estado está estimado em 22,2 milhões de cabeças para 1994, detentor do 1º rebanho bovino do País [...]. A pecuária estadual é voltada essencialmente para a criação de gado de corte, num regime de produção basicamente extensiva<sup>37</sup>.

Talvez seja a equação entre 22,2 milhões de cabeças de gado e uma população de 1.881.868 que tenha dado origem ao cognome, para o Estado, de “República do Boi”. Essa alcunha é registrada por alguns artistas como, por exemplo, Humberto Espíndola e Ilton Silva. Também se diz que, no Estado “dinheiro é boi”. ROCHA (1992), também, registrou a expressão “oligarquia bovina” para caracterizar, no Estado, as famílias proprietárias de grande extensão de terra e detentoras de grande poder político. BITTAR (1997) nomeia essas famílias como sendo os “Barbosa Martins; os Souza Coelho; ou simplesmente Coelho; Derzi; Machado; Alves Ribeiro; Fragelli; e ainda, Pedrossian” (p.

<sup>37</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Diagnóstico Sócio-Econômico de Mato Grosso do Sul*, p. 24 e 26. *Produto Interno Bruto - PIB/MS 1980/95*, p. 13.

262). Como diz esta autora, “algumas delas ligam-se entre si. É o caso dos Coelho, vinculados aos Derzi. Os Alves Ribeiro, [...] ligam-se aos Corrêa da Costa [...] e também aos Fragelli” (p. 292).

Cabe considerar, diante dessa realidade, a renda apropriada, em termos percentuais pela população do Estado e a inserção no quadro nacional como mostram as tabelas 1.11, 1.12 e 1.13:

**Tabela 1.11**  
**% da renda apropriada pelos 40% mais pobres<sup>38</sup> - Mato Grosso do Sul**

1º	Santa Catarina	11,98
2º	Roraima	11,60
3º	São Paulo	10,77
4º	Amapá	10,17
5º	Minas Gerais	10,10
16º	Mato Grosso do Sul	9,13

FONTE: *Folha de S.Paulo*, Especial Eleições, p. 12, 23-08-98.

**Tabela 1.12**  
**Vezes que a renda dos 10% mais ricos é maior do que a dos 40% dos mais pobres – Mato Grosso do Sul.**

1º	Alagoas	7,9
2º	Acre	7,5
3º	Bahia	7,4
4º	Pernambuco	6,4
5º	Sergipe	6,3
13º	Mato Grosso do Sul	5,0

FONTE: *Folha de S.Paulo*, Especial Eleições, p. 12, 23-08-98

**Tabela 1.13**  
**% da renda apropriada pelos 10% mais ricos – Mato Grosso do Sul.**

1º	Alagoas	54,03
2º	Acre	52,69
3º	Bahia	52,68
4º	Pernambuco	50,83

<sup>38</sup> Para efeito de demonstração/comparação, serão apresentados os cinco Estados primeiros colocados no *ranking* nacional, e, por último, o lugar ocupado por Mato Grosso do Sul.

5°	Tocantins	50,60
12°	Mato Grosso do Sul	45,64

FONTE: *Folha de S.Paulo*, Especial Eleições, p. 12, 23-08-98.

Pode-se constatar, por fim, que as peculiaridades do Estado de Mato Grosso do Sul, (considerado de economia periférica), demonstradas através de seus indicadores sócio-econômicos, ocorrem de forma orientada e combinada, via pacto federativo brasileiro.

As indicações de sua modernização, visando à superação da condição de economia periférica ou calcada somente na agropecuária, esta presente nas ações do Estado que tem se pronunciado com Leis, Decretos, entre outros, para promover sua industrialização. Nesse sentido, coincide a expansão do setor secundário da economia com a Lei 701, de 06 de Março de 1987<sup>39</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 4.278, de 11 de Setembro de 1987.

Esta legislação, que trata de incentivos fiscais e financeiros para as indústrias já estabelecidas ou por se estabelecerem no Estado, sofreu o maior número de alterações no período do último governo de Pedro Pedrossian (1991 a 1994)<sup>40</sup>.

O Estado conta, ainda, com o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Este é

um Fundo proveniente da arrecadação nacional de Imposto sobre a Renda - IR, e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, que tem como objetivo aumentar as potencialidades produtivas e reduzir as desigualdades econômicas e sociais na Região Centro-Oeste<sup>41</sup>.

No que tange à legislação sobre isenções, incentivos fiscais e financeiros, há que se considerar que esses elementos influenciam sobre a arrecadação final de exercício do

<sup>39</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Poder Executivo. Lei nº 701, de 06 de março de 1987. *Dispõe sobre a política de desenvolvimento da atividade industrial no Estado de Mato Grosso do Sul.*

<sup>40</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Poder Executivo. Lei nº 1.239, de 18 de dezembro de 1991. Decreto nº 6.390, de 16 de março de 1992. Decreto 1.291, de 16 de março de 1992. Lei nº 1.292, de 16 de setembro de 1992.

<sup>41</sup> **BRASIL.** Ministério do Planejamento e Orçamento. *Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)*, Banco do Brasil, 1998, pág. 04.

Estado que, se, por um lado, poderiam implementar/modernizar qualquer processo de industrialização, por outro, poderiam<sup>42</sup> contribuir para diminuir as receitas, cujo montante percentualmente é financiador das políticas sociais em geral, e da política educacional em particular.

Diante desta realidade, cabe ainda considerar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil, estudo que abrange os anos de 70 a 96, cujo relatório afirma que

[...] a região Sul continuava em 1995-96 apresentando os índices mais altos de IDH, seguida de perto pela Sudeste [...] a região Centro-Oeste aproximou-se muito rapidamente dessas duas regiões desde 1991, graças, principalmente, ao desempenho do Distrito Federal e de Mato Grosso do Sul<sup>43</sup>.

Esses são indicadores sócio-econômicos que nos permitem analisar as condições de vida da população, seus limites e possibilidades, intermediadas pelas ações governamentais que remontam à especificidade do Estado em um determinado momento histórico. Nesse caso, o momento histórico datado é o de 1991 a 1994.

Feita essa caracterização pelos indicadores sócio-econômicos, tecido social, pelas ações governamentais do Estado constituído, pode-se proceder à análise do setor educacional, entendendo-o como um dos resultados das múltiplas determinações dessas relações.

Sendo assim, objetiva-se desvelar como essas composições sócio-econômicas se concretizam em Mato Grosso do Sul, no campo educacional, setor que, na década de 90, assume importância vital no quadro de reestruturação capitalista, cuja tarefa seria a de readequar a força de trabalho em novas bases cognitivas.

Para tanto, elege-se, neste trabalho, como foco central de análise o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, no período de 1991 a 1994, quando foi

---

<sup>42</sup> O FCO, cabe ressaltar, oferece financiamento com linhas de crédito pelo Banco do Brasil através dos seguintes Programas: de Desenvolvimento Industrial; de Infra-Estrutura Econômica; de Desenvolvimento do Turismo Regional; de Desenvolvimento Rural; de Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural; de Apoio à Política de Reforma Agrária -PAPRA; e Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

<sup>43</sup> PNUD, IPEA, FJP, IBGE - *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. 1998, p. 27.

instituído, pelo governo Pedro Pedrossian, o *Programa I – Democratização das Escolas*, consubstanciado em dois itens: *1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar; e 2. Autonomia da Escola*. Este Programa será objeto de análise do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II**

### **A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL: CONCEPÇÃO E PRÁTICA**



## 2.1. O Programa I – Democratização das Escolas no Estado de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994).

Este capítulo tem o objetivo de situar a gestão democrática na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, a partir de sua elaboração enquanto política educacional pela Secretaria de Estado de Educação, apontando seus limites e possibilidades pelas práticas estabelecidas nas unidades escolares, palco das realizações das políticas educacionais.

Nesse sentido, em sua gestão governamental correspondente ao período de 1991 a 1994, Pedro Pedrossian, através da Secretaria de Estado de Educação, executou 16 (dezesseis) programas educacionais<sup>1</sup>. Destes, o que causou maior impacto na rede estadual de ensino foi o *Programa Educacional I – Democratização das Escolas* –, constituído de dois itens: 1. *Eleição de Diretor e Colegiado Escolar*; 2. *Autonomia da Escola*. Tal impacto explica-se pelo fato de este programa ter alterado sobremaneira a gestão da escola e que ficou conhecido, desde então, como a Gestão Democrática.

De fato, a Constituição Federal de 1988, no capítulo da educação, em seu Artigo 206, inciso VI, instituiu a gestão democrática como um dos princípios da educação<sup>2</sup>.

Em Mato Grosso do Sul, o programa *Democratização das Escolas*, foi instituído pelo Decreto 5.868, de 17 de abril de 1991, e atualizado pela redação dada pelo Decreto 7.227, de 26 maio de 1993.

Observe-se que, este programa introduziu, na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, propostas que estavam presentes, no âmbito do Governo Federal, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979), e com o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND 1980-1985), os quais, segundo FEDATTO (1996):

[...] resultaram da crise política e econômica do Estado Militar no Brasil, que iniciou-se com a posse de Geisel (1974) e foi-se conduzindo ao declínio e esgotamento do regime iniciado em 1964.

---

<sup>1</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS - Relatório Final*. Campo Grande, 1991-1994.

<sup>2</sup> Este princípio, foi assegurado também pela Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seu Título II, Artigo 3º, inciso VIII.

Os textos do II PND e do III PND demonstram claramente a mudança do discurso do 'Brasil potência', no 'do crescimento econômico a qualquer preço', das questões sociais reduzidas à questões 'técnicas' que caracterizou a 1ª fase do Regime Militar para o discurso do 'redistributivismo' e do 'participacionismo'.

Notamos também que ao mesmo tempo que busca legitimar-se, através do consenso das massas populares, o governo absorve o vocabulário crítico da sociedade civil e ele próprio critica teorias e práticas que serviram de suporte aos seus planos e reformas educacionais (p. 08).

As propostas de democratização da educação no Brasil encontravam-se, também, formuladas pelo movimento organizado dos educadores através de suas representações associativistas, científicas e culturais. SPOSITO (1993), entretanto, analisando a luta por educação nos movimentos populares no Estado de São Paulo, entre 1970 e 1985, conclui que

A política de democratização da escola pública, plataforma educacional discutida pelos educadores vinculados ao PMDB, foi entendida, particularmente, como 'defesa do ensino público, a democratização do acesso à escola e da sua gestão interna, a melhoria qualitativa do ensino a partir da democratização das oportunidades de escolarização, a valorização do magistério e a importância da participação dos educadores nas decisões educacionais'. (p. 65).

Se, nesse período, pela imposição jurídico-eleitoral do regime militar todos os opositores se aglutinavam em torno do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) –, que se transforma em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, com a Reforma Partidária de 1979, também outros partidos políticos surgem no cenário nacional, exceto os partidos marxistas-leninistas. Estes, todavia, conquistam a legalidade com a Reforma Partidária de 1981. É intrínseco a esse quadro político-partidário que aquelas bandeiras de luta no campo da educação, registradas por Sposito para o caso de São Paulo, vão estar presentes em esfera nacional, e defendidas pelos educadores organizados em suas entidades, das quais fazem parte militantes de vários partidos políticos em disputa, naquele momento, por um projeto de sociedade.

A perspectiva de luta do movimento dos educadores organizados em suas entidades, e a sua elaboração teórica para alcançar a democracia na educação, conforme SENNA

(1994, p. 25), deve ser “entendida dentro do eixo histórico e como resultado das complexas relações da sociedade capitalista contemporânea”.

Assim, para esta autora:

[...] os educadores, no campo da organização, ou seja, em suas associações, apresentam um comportamento político no sentido de influenciar as ações educativas. [...] no campo da produção pedagógica, nas análises e propostas de articulação entre educação e democracia, perpassam concepções de democracia funcional, que subtrai um estudo mais aprofundado sobre as nossas circunstâncias históricas e sociais. [...] não se aprofunda no tipo de dominação que a sociedade dos oligopólios impõe ao Brasil e que reitera sistematicamente a separação entre a política econômica e a política social. Situação que vem interditando o processo da democratização da sociedade (1994, p. 07).

Diante dessas considerações históricas, situa-se a concepção de democracia que permeou o *Programa I* da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994, consubstanciada no documento *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul – educação pública e democrática*:

A democratização da escola e da sociedade é essencialmente, um processo histórico que depende da ação organizada das pessoas, não podendo ser anárquica ou espontânea. Para tanto, é importante o fortalecimento de organizações que agreguem pessoas, que passem a trabalhar, em função de um objetivo comum, e a escola é uma dessas instituições. A democratização não é um processo que virá pronto e acabado porém dependerá do nível de organização e do direcionamento que lhe forem dados.

[...] a viabilização de um projeto democrático não é fácil, causa insegurança e medo, pois fomos formados numa sociedade autoritária, ‘criados no silêncio’ [...] nos representamos como sujeitos apenas capazes de obedecer o que os outros determinassem, e em consequência disso, a não nos comprometermos com o resultado de nossas ações.

O caminho para a superação da insegurança e do medo deve se pautar no resgate da educação como um todo, onde todos possam confrontar idéias e pontos de vista, analisar práticas e teorias, de forma coletiva<sup>3</sup>.

Em seu espectro, as novidades que o *Programa I* estabeleceu na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul, a partir de 1991, foram as seguintes:

1) Eleição direta para diretores pela comunidade educacional:

O cargo de Diretor da Unidade Escolar será preenchido na forma de eleição direta, envolvendo toda a comunidade. Eleito, torna-se membro integrante do Colegiado Escolar, na condição de Secretário-Executivo.

A função do Diretor Escolar, além de representante oficial da Unidade Escolar, deve ser entendida como a de coordenador do funcionamento geral da unidade e de executor das deliberações coletivas do Colegiado Escolar, respeitados os dispositivos contidos no Decreto 5.868<sup>4</sup>.

2) Eleição para colegiado escolar com a seguinte estrutura dada pelo Artigo 10 do Decreto 5.868:

- a. Diretor da Unidade Escolar como membro nato e Secretário-Executivo;
- b. até três representantes da Coordenação Pedagógica;
- c. até três representantes do pais;
- d. até três representantes dos alunos;
- e. até três representantes dos professores;
- f. até três representantes dos funcionários administrativos.

Registre-se que esta estrutura do Colegiado Escolar foi alterada com o Decreto 7.227/93, que determinou a nova constituição do Colegiado que deveria integrar a comunidade interna, composta por professores, coordenadores pedagógicos e funcionários administrativos, com direito a cinquenta por cento das vagas, e a comunidade externa, compreendida por pais e alunos, com direito aos outros cinquenta por cento das vagas.

Ao Colegiado Escolar competiria a seguinte ação conceptiva:

A implementação de uma política educacional baseada na construção coletiva do conhecimento, no respeito ao princípio da autonomia da escola, na valorização da unidade teoria-prática e na formação permanente dos educandos exige uma estrutura escolar gerenciada democraticamente na qual os colegiados ocupam papel de destaque.

O colegiado deve ser considerado, inicialmente, como um instrumento de efetivo e permanente debate, de geração de idéias, de administração de

---

<sup>3</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática*, Documento Básico, 2ª ed. Campo Grande, 1993, p. 13.

<sup>4</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul – educação pública e democrática*, p. 39.

conflitos, de busca de alternativas. É através desse órgão, de caráter coletivo de decisões e de análises dos problemas da escola, que se deve buscar a superação da prática do individualismo, do grupismo e do corporativismo<sup>5</sup>.

Cabe inferir que, no bojo dos colegiados escolares, ocorreram mudanças significativas referentes à nomenclatura e à ocupação profissional dos especialistas de educação:

[...] os Especialistas de Educação passaram a exercer o papel de Coordenadores Pedagógicos, tendo como área de atuação os turnos escolares e, não mais os níveis ou graus de ensino.

Este novo papel expressa o resultado das discussões anteriores quanto à prática coletiva, via currículo, no qual todas as atividades desenvolvidas no interior da escola assumem cunho didático-pedagógico e pelo qual os objetivos traçados participativamente buscam uma unidade coerente de ação que possa superar a fragmentação, o ativismo e o imobilismo, típicos do trabalho isolado e desvinculados da escola.

[...] Educação passa a ser uma tarefa e um encargo coletivo. É fundamental que o coordenador pedagógico contribua decididamente na formulação de projetos que atendam aos desafios propostos<sup>6</sup>.

Esta mudança funcional e de nomenclatura do Especialista de Educação para Coordenador Pedagógico, entretanto, não foi bem recebida por todos os membros deste segmento; várias foram as manifestações e recursos judiciais interpelados por estes profissionais, para que o processo não tomasse corpo na prática. Alegavam, na ocasião, tais especialistas, que a nova proposta ao mesmo tempo que os destituía de suas funções históricas, não deixava claras quais as novas tarefas que lhes cabiam (FERNANDES, 1996). Não obtiveram, contudo, sucesso nessa empreitada, prevalecendo a política elaborada pela Secretaria de Estado de Educação.

Vale mencionar aqui, para efeito de análise, devido à sua articulação com o processo de mudança estrutural e funcional proposto no Programa I, o *Programa II* da Secretaria de Estado de Educação, qual seja, o da *Descentralização das Agências de Educação* que conduziu à substituição das Agências Regionais de Educação pelos Núcleos

---

<sup>5</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul – educação pública e democrática*, p. 19.

<sup>6</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul – educação pública e democrática*, p. 45.

Educacionais. A estrutura educacional existente era composta por 13 Agências de Educação,

às quais cabia executar o assessoramento a 389 unidades escolares, (e) não possibilitava a gerência democrática e descentralizada que se pretendia.

Para promover um atendimento linear de qualidade a todos os Municípios do Estado, foram criados 85 Núcleos Educacionais: onze desses núcleos atendem à cidade de Campo Grande, três, à cidade de Dourados e os demais, aos Municípios em que se localizam.

[...] essas representações municipais da Secretaria de Estado de Educação, favorecem a integração com os Municípios, o acompanhamento das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras realizadas pelas Escolas, e representam, ainda, uma divisão de trabalho que racionaliza o número de servidores para o atendimento à comunidade<sup>7</sup>.

De fato, o *Programa II* promoveu uma desconcentração das atividades meio da Secretaria de Estado de Educação, à medida que imprimiu agilidade na execução burocrático-administrativa. Outro fator importante que contribuiu para esta desconcentração, foi o redesenho que o Programa estabeleceu geograficamente entre suas unidades executoras e as unidades escolares, construindo uma proximidade espacial que colaborou para que as escolas tivessem acesso permanente aos resultados do gerenciamento que os Núcleos desenvolviam em relação ao quadro funcional e de apoio pedagógico para estas unidades (FERNANDES, 1996).

#### **2.1.1. A conjuntura estadual para a decretação do Programa I**

Analisar a conjuntura só é possível se partimos de uma dada organização do modo de produção de uma sociedade. Dentro desta organização uma das questões relevantes é a da forma como se apresentam as suas instituições. No caso de Mato Grosso do Sul, dada a caracterização dos setores econômico, social, político e cultural, para melhor apreender esta realidade, é de fundamental importância nos determos na seguinte consideração:

---

<sup>7</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Relatório Final*, p. 14.

É igualmente previsível que quanto maior a instabilidade das normas e instituições, maior será a dificuldade de organizar uma análise eficaz do tempo conjuntural. Até porque, nessas situações, os partícipes da ação mutuamente referida não atribuirão o mesmo sentido a suas ações, inexistindo um mínimo de reciprocidade (FIORI, 1995, p. 16).

Durante o período que cercou a posse do novo governo (o de Pedro Pedrossian, 1991-1994), a formação do secretariado e o anúncio, pela Imprensa do Estado, do que seria a política educacional dessa gestão, o movimento dos educadores, por meio de suas representações sindicais, assim como o dos trabalhadores, no interior das unidades escolares, deram mostras de desconfiança em relação ao que o governo estava pretendendo em termos de política educacional.

Nesse sentido, PESENTE (1995), registra que

[...] ocorrera a primeira greve no Estado, em 1981, quando os professores enfrentaram Pedrossian, ‘Governo da ditadura militar’, responsável, [...] pelo não pagamento de salário durante seis meses, em 1982, fazendo os ‘servidores passarem fome’.

[...] não se havia apagado da memória dos professores a tentativa do governo de dividir e enfraquecer o movimento grevista de 1981, com a criação de uma entidade paralela, a Associação dos Professores de Mato Grosso do Sul – APMS, engendrada no ambiente palaciano, com a qual o Governador negociou o reajuste salarial da categoria, marginalizando a sua legítima representante, ou seja, a FEPROSUL. (p. 68).

Assim, para esses trabalhadores e suas organizações, as experiências anteriores com as outras duas gestões governamentais de Pedro Pedrossian (1965-1968, Mato Grosso uno, 1980-1983, Mato Grosso do Sul) não tinham sido benéficas para a educação. Também a coligação política que o elegeu, desta vez, nos moldes dos partidos políticos conservadores/populistas, historicamente não o credenciava para a promoção de uma escola pública participativa e de qualidade (FERNANDES, 1996).

Nesse sentido, foi alvo de fortes questionamentos tanto pela Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS) – antiga FEPROSUL –, quanto pelo Poder Legislativo, o encaminhamento jurídico-legal de inconstitucionalidade, dado pelo Executivo, de decretar um programa educacional e não utilizar a via democrática representada pelo Poder Legislativo, sendo que o governo tinha correlação de força

suficiente para a aprovação de tal Programa naquela Casa de Leis. Para PESENTE (1995), esta situação

[...] fora objeto de discussão da Secretária com a bancada do governo, na Assembléia Legislativa e, segundo declaração da primeira, a Assembléia estava disposta a assumir a proposta como uma proposta de governo, para ser desenvolvida durante quatro anos, apesar de que a eleição direta na escola, para diretor e membros do colegiado, poderiam levar aquela a tornar-se um comitê político, segundo argumento apresentado na Assembléia Legislativa.

Entretanto, a eleição nas escolas gerou polêmica naquela instituição, pois determinados deputados reclamavam não terem sido ouvidos sobre esta questão.

O descontentamento [...] tinha como motivo [...] a publicação no Diário Oficial da lista dos Agentes Regionais de Educação, designados pela Secretária, por critérios técnicos, sem que os deputados governistas tivessem sido consultados. Ao tempo que estes reconheciam sua competência, debatiam a posição ideológica e partidária da Secretária, acusando-a de ter designado servidores adversários do governo ligados ao Partido do Trabalhador. (1995, p. 74).

Cabe ressaltar que, na formação do secretariado de Pedro Pedrossian, inusitada foi a composição do *staff* da Secretaria de Estado de Educação, cuja escolha, pelo Governador, deu-se em razão da proposta de educação elaborada por esse grupo/*staff*. Assim:

De forma inusitada, em razão da apresentação de Uma Proposta de Educação para MS, o Governo do Estado confiou a um grupo de professores a administração da Secretaria de Educação, nesse período.

Para Mato Grosso do Sul, ver um trabalho de Educação na Rede Estadual de Ensino ser assegurados por quatro anos consecutivos é algo inédito. A história dos quinze anos de existência do Estado, registrava, até então, trocas do titular da Pasta de Educação a cada período de pouco mais de um ano. Essa rotatividade, agravada pela ausência de propostas de Educação de alguns governos, acarretou prejuízos de todas as ordens para a Política Educacional do Estado.

Há que se ressaltar que, com Uma Proposta de Educação Para MS, as ações da educação estiveram imunes às ingerências político partidárias, confirmando, na prática, a educação como questão suprapartidária e de responsabilidade de todos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Relatório final*, p. 9.

De fato, o grupo de professores que assumiu o primeiro escalão da Secretaria de Estado de Educação, contava entre seus membros com pessoas com tradição no movimento sindical da categoria. Alguns eram filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e estavam alinhados, em termos de propostas educacionais, com o que pensava o movimento dos educadores organizados em nível nacional, participando ativamente de fóruns, congressos, entre outros eventos de caráter reivindicatório e propositivo<sup>9</sup>.

### **2.1.2. As eleições nas unidades escolares.**

Em 22 de junho de 1991, ocorreram as primeiras eleições para diretores, através do voto secreto, com mandato de dois anos e com direito à reeleição. Para concorrer ao cargo, o decreto 5.868/91 dispôs no seu artigo 13, parágrafo 2º “poderão concorrer à eleição de que trata este artigo os membros do Grupo Magistério, detentores de cargos de provimento efetivo, lotados no estabelecimento de ensino.”

Para o colegiado escolar, a primeira eleição se deu em 03 de julho de 1991, e previa mandato de dois anos. A forma de eleição, conforme o decreto 5.868/91, artigo 10, obedecia ao seguinte:

§ 1º - Os representantes deverão ser eleitos pelas respectivas categorias para um mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida a reeleição.

§ 2º - O Regimento Interno da Unidade Escolar deverá dispor sobre a quantidade de representantes de cada segmento, respeitados os limites estabelecidos neste Decreto, bem como os critérios para a eleição dos mesmos, devendo ser mantida sempre a paridade entre as várias representações.

§ 3º - O Colegiado Escolar será presidido por um dos seus integrantes, excetuando-se o Diretor da Unidade Escolar, eleito entre os integrantes do Colegiado para um mandato de 02 (dois) anos.

§ 4º - O critério para eleição do Presidente do Colegiado deverá ser definido no Regimento Interno da Unidade Escolar<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> O grupo de professores que assumiu a Secretaria de Estado de Educação era: Aparecida B. Nogueira, Eliza E. Cesco, Elza M. Villas Boas, Hélio de Lima, Irene de S. Diniz, Leocádia Petry Leme (Secretária de Educação, atualmente Reitora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS) e Marlene de M. Jacinto Correia.

Essas eleições foram marcadas por um movimento intenso, tanto no interior das escolas, quanto nas comunidades externas às escolas que votariam. Formaram-se grupos de apoio e de opositores dos mais variados matizes ideológico-partidários; também se quebrou, pelo rumo das disputas, o “mito da comunidade” (PASSOS, 1988, p. 66), que sugeria a existência de uma comunidade homogênea, linear, sem problemas, em que todos se entendessem. Presenciou-se ainda em muitas escolas, a forma tradicional de fazer campanha política, ou seja, a da utilização como foco de ação do jargão “se eleito for”, através do qual prometia-se a construção de obras em escolas que poderiam se concretizar em reforma do prédio, construção de cantinas, e quadras de esporte, entre outras<sup>11</sup>.

Realizadas as eleições, tomaram posse os diretores e os colegiados escolares, acreditando que, desta vez, poderiam fazer a escola funcionar a partir de suas propostas de campanha. No desenrolar do trabalho, no dia a dia no interior da escola, defrontaram-se, no entanto, com duas ordens de questões que, se não impossibilitavam tudo, dificultavam, sobremaneira, as ações: primeira, a legislação oriunda do período autoritário, em cujos pilares se assentava o escopo jurídico-institucional da Secretaria de Estado de Educação; Segunda – diretamente relacionada à primeira – ausência no interior da escola de recursos financeiros para custear qualquer tipo de despesa (FERNANDES, 1996).

No que tange ao saldo da primeira para a segunda eleição, observe-se que, em termos de participação política no interior da escola, houve decréscimo do número de votantes como mostra PESENTE. Este autor (1996, p.16), debita tal fato “a inexperiência democrática da sociedade brasileira”. A imprensa estadual<sup>12</sup> registrou à época, outros fatores para a diminuição de eleitores no processo eleitoral das unidades escolares, dentre os quais sobressaíram os citados anteriormente, sobretudo os relativos à ausência de recursos financeiros para as escolas, fato também constatado por FERNANDES em

---

<sup>10</sup> **MATO GROSSO DO SUL**. Secretaria de Estado de Educação. Decreto 5.868, de 17 de abril de 1991. *Dispõe sobre a estrutura básica das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências.*

<sup>11</sup> Para uma discussão inclusive da condição física dos prédios escolares da rede estadual de ensino, ver Maria Dilméia Espíndola **FERNANDES**. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul – 1991 a 1994.*

<sup>12</sup> ESCOLAS escolhem hoje seus novos diretores. *Diário da Serra*, Campo Grande, c. 1, p. 13, 03-07-93. PLEITO preenche expectativa mas ausência de pais é questionada. *Correio do Estado*, Campo Grande, c. 1, p.8, 05-07-93.

entrevista com os Diretores eleitos, com o objetivo de desvelar quais os avanços e dificuldades no interior da escola com a implantação do Programa I (FERNANDES, 1996).

Constatadas essas dificuldades para implementar seus programas de campanha, Diretores e Colegiados Escolares iniciam movimentos de pressão, junto à Secretaria de Estado de Educação, para que esta assumira o ônus de ter democratizado a gestão mas não os recursos financeiros que garantiriam a autonomia da escola nesse período.

Esse movimento de pressão, inicialmente por recursos financeiros, foi atendido pela Secretaria de Estado de Educação, quando demarcou a necessidade de as escolas atuarem junto às Associações de Pais e Mestres (APMs), sugerindo que estas é que deveriam ser as arrecadadoras de fundos para as escolas, em forma de convênios ou parcerias, priorizando as ações com empresas locais; ou quando terceirizou serviços no interior da escola, principalmente os que tangem ao contrato de pessoal para limpeza e atividades afins.

Em relação às APMs, o Documento *Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática* pretendia que elas, enquanto Instituições Auxiliares da escola, asseguradas pela Lei Federal nº 5.692/71, Art. 62, tivessem a seguinte competência:

[...] a manipulação dos recursos financeiros oriundos de promoções realizadas pela comunidade e convênios firmados com a Secretaria de Educação, aprovados pelo colegiado.  
Esses recursos deverão ser depositados em conta bancária em nome da APM da escola que ela representa<sup>13</sup>.

Somente em setembro de 1993, no final da gestão governamental e no prenúncio da campanha eleitoral para as eleições vindouras para o Governo do Estado, que a Secretaria de Estado de Educação coloca em prática um Sub-programa, dentro do Programa I, (item 2.): Autonomia da Escola. Este Sub-programa é nomeado pela Secretaria de Estado de Educação como “Autonomia Administrativa e Financeira” e tinha entre seus objetivos a

[...] implantação do Repasse Financeiro, o qual consiste na transferência de recursos financeiros às escolas e às Unidades Administrativas da Secretaria de

---

<sup>13</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul – educação pública e democrática*, p. 42.

Educação. Com a instituição do Repasse Financeiro, as escolas recebem um percentual, por aluno, bimestralmente<sup>14</sup>

Por esse Sub-programa, segundo a Diretora de uma escola de Campo Grande, o valor do aluno da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul era de R\$ 0,17 por mês.

Ressalte-se que, para o propósito deste trabalho, esse Sub-programa será objeto de análise no quarto capítulo, em que serão balizadas as receitas e as despesas que constituíram o fundo público do Estado de Mato Grosso do Sul no período, visando a desvelar tanto o grau de acúmulo como o de cobertura do Estado no que tange ao financiamento da educação em sua rede de ensino.

Para tanto, importa, então, mostrarmos os gastos do governo estadual no período com as políticas sociais.

**Tabela 2.1**  
**Comparativo da Despesa Total do Estado com a Despesa Realizada nas Políticas Sociais, no Mato Grosso do Sul – 1991 a 1994**

Ano/Sec. DeEstado	1991 (Cr\$)	1992 (CR\$)	1993 (CR\$)	1994 (R\$)
Educação	46.452.956.807,36 16,35%	511.047.563.847,52 20,29%	10.391.275.755,43 16,61%	99.719.333,75 13,63%
Saúde	14.865.995.908,81 5,23%	47.271.870.798,88 1,87%	3.687.348.422,79 5,89%	40.554.198,84 5,54%
Habitação	88.394.692,58 0,03%	849.730.582,46 0,03%	1.046.891.166,95 1,67%	3.943.590,85 0,53%
Meio Ambiente	636.557.709,17 0,22%	6.334.883.553,99 0,25%	178.711.090,04 0,28%	2.722.273,10 0,37%
TOTAL das despesas com políticas sociais	62.043.905.117,42 21,83%	565.504.048.782,85 22,44%	15.304.226.435,21 24,45%	146.939.396,54 20,07%
<b>Despesa Total do Estado</b>	<b>284.062.149.288,00</b> <b>100%</b>	<b>2.518.314.905.922,68</b> <b>100%</b>	<b>62.550.400.086,41</b> <b>100%</b>	<b>731.196.285,02</b> <b>100%</b>

**Fonte:** tabela elaborada para o presente trabalho a partir de Mato Grosso do Sul, *Balancos Gerais de Contas de Governo, 1991, 1992, 1993 e 1994.*

Como se pode observar na tabela 2.1, as oscilações nos gastos, em se tratando das políticas sociais, obedecem a critérios que desvelam as prioridades de governo. Em relação à educação, o comportamento dos gastos oscilou de 16,35%, chegando a um patamar máximo em 1992, de 20,29%, caindo para 13,63% em 1994.

<sup>14</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Relatório final*, p. 13.

Ainda pode-se considerar, em termos de despesas com políticas sociais, que o montante, no Estado, chega ao patamar de 21,83% em 1991; 22,44% em 1992; 24,45% em 1993 e 20,07% em 1994.

Assim, pode-se constatar, que os gastos de governo nas políticas sociais, aumentam em período de ano eleitoral (caso do ano de 1993), o que desvela a concepção do padrão de financiamento do Estado e a relação da utilização do padrão de acúmulo e cobertura com a visão que os governantes têm da administração pública, enquanto máquina eleitoral para a hegemonia de poder, quando estas políticas deixam de ser somente pressuposto da promoção do bem estar da população.



## **CAPÍTULO III**

### **A REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL**



O objetivo deste capítulo é desvelar quais condições estavam dadas em Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994, para que a municipalização do ensino fundamental fosse priorizada enquanto transferência de encargos e serviços para as esferas municipais, bem como o conceito de descentralização que permeou esse processo.

Assim, neste capítulo far-se-á a caracterização da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul com o objetivo de verificar a forma de atendimento que ela oferece em todas as etapas e modalidades de educação e ensino da educação básica<sup>1</sup>, no período de 1991 a 1994, quando se implantou *Uma Proposta de Educação para MS: educação pública e democrática – direção colegiada – gerenciamento escolar – rede estadual de ensino* -, cujas diretrizes nortearam a realização dos programas educacionais pela Secretaria de Estado de Educação.

### **3.1. O atendimento na Educação Básica e o processo de municipalização do Ensino Fundamental**

Em 1991, a rede estadual de ensino era responsável por 307.539 matrículas iniciais na educação básica, o que correspondia a 59,29% do total de matrículas do Estado de Mato Grosso do Sul, consideradas todas as etapas e modalidades de educação e ensino deste nível. Em 1994, as matrículas iniciais somavam 328.328, visualizando o patamar relativo, da ordem de 56,47% de matrículas iniciais na educação básica. A diminuição das matrículas iniciais da rede estadual de ensino, em números absolutos, deu-se tão somente no ensino fundamental: houve um decréscimo de 4.252 matrículas iniciais, correspondendo a 1,74%, como pode ser constatado na tabela 3.1:

**Tabela 3.1**

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, para designar a estrutura e a organização do sistema de ensino, será utilizada a terminologia contida na Lei 9.394/96. Os documentos produzidos pela Secretaria de Estado de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, todavia, mesmo depois da promulgação da referida Lei, vêm utilizando terminologia diferenciada da mesma para referir-se à atual estrutura e organização do sistema de ensino.

**Matrícula Inicial na Educação Básica, por Dependência Administrativa, no  
Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 e 1994.**

Etapas	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
Educação Infantil*	249	26	11.296	11.693	12.258	19.100	11.872	13.864
Ensino Fundamental	1.549	585	243.874	239.622	114.837	149.259	43.636	43.282
Ensino Médio	-	-	35.368	51.210	1.949	3.960	11.795	12.833
Educação de Jovens e Adultos	-	-	15.924	24.166	5.950	5.441	5.351	2.225
Educação Especial no Ensino Regular	-	-	932	1.444	42	61	10	4
Educação Especial na Inst. Especial.	-	-	143	193	9	-	1.593	2.427
<b>Total</b>	<b>1.798</b>	<b>611</b>	<b>307.539</b>	<b>328.328</b>	<b>135.045</b>	<b>177.821</b>	<b>74.257</b>	<b>74.635</b>

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

\* Exceto educação de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Segundo a Secretaria de Estado de Educação em seu Relatório Final, a redução do número de matrículas no ensino fundamental foi possível devido à execução do *Programa III - Descentralização e Fortalecimento do Ensino de Primeiro Grau*. Tal Programa justificou-se, conforme a Secretaria de Estado de Educação, à época, 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>2</sup>. Este Programa foi autorizado pela Lei Estadual Nº 1.331, de 11 de dezembro de 1992<sup>3</sup>.

De fato pode-se verificar que, a partir de então, há variação da participação da rede estadual de ensino no que tange ao oferecimento das matrículas iniciais da educação básica posto que, no período considerado, (1991/1994), essa rede reduziu o oferecimento do número de matrículas iniciais para a educação infantil e para o ensino fundamental e ampliou o número de matrículas para as outras etapas da educação básica, conforme pode ser observado na tabela 3.2.

<sup>2</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma Proposta de Educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994, p. 15.

<sup>3</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma Proposta de Educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994, p. 15.

Na mesma tabela pode-se constatar que a rede municipal aumentou as matrículas iniciais para a educação infantil, ensino fundamental e para o ensino médio, diminuindo sua participação na educação de jovens e adultos e na de especial. A rede particular, contudo, diminuiu suas matrículas iniciais exatamente na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e na educação de jovens e adultos, só aumentando matrículas iniciais para a educação especial em instituições especializadas.

**Tabela 3.2**  
**Participação Relativa das Dependências Administrativas na Matrícula Inicial da Educação Básica no Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 e 1994.**

Etapas	Em %							
	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
Educação Infantil*	0,70	0,06	31,66	26,17	34,36	42,75	33,28	31,03
Ensino Fundamental	0,38	0,14	60,38	55,37	28,43	34,49	10,80	10,00
Ensino Médio	0,00	0,00	72,01	75,31	3,97	5,82	24,02	18,87
Educação de Jovens e Adultos	0,00	0,00	58,50	75,92	21,85	17,10	19,65	6,98
Educação Especial no Ensino Regular	0,00	0,00	94,71	95,69	4,27	4,04	1,02	0,27
Educação Especial na Inst. Especial.	0,00	0,00	8,19	7,36	0,52	0,00	91,29	92,64

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

\* Exceto educação de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Nessa perspectiva, dado o fluxo migratório de matrículas iniciais da educação básica entre as dependências administrativas, estabeleceu-se, a partir de então, um novo pacto entre Estado e Municípios, no que se refere ao processo de municipalização dessas etapas e modalidades de educação, o qual foi conduzido pela Secretaria de Estado de Educação nos seguintes termos:

A efetivação da parceria entre o Estado e o Município, no que diz respeito à responsabilidade da oferta do Ensino de 1º Grau, propõe que o poder municipal assumira as escolas, hoje estaduais, que só oferecem o 1º Grau, enquanto o Estado assumiria as Escolas Municipais de 2º Grau. O estado assume o compromisso de manter o pessoal efetivo de seu quadro de funcionários e professores a serviço das Escolas de 1º Grau que passam à administração municipal. Os direitos dos servidores estaduais ficam

assegurados até sua aposentadoria ou outro impedimento legal. O Município assume as demais despesas de manutenção das escolas e passa a contar com assessoria estadual para elaboração de Projetos Pedagógicos junto ao Ministério da Educação, para viabilização de recursos e como soma de esforços comuns em defesa de uma educação fundamental de maior qualidade<sup>4</sup>.

Os índices de flutuação da matrícula inicial na educação básica, observados no período, por dependência administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul, constam na tabela 3.3, a seguir:

**Tabela 3.3**  
**Crescimento da Matrícula Inicial na Educação Básica, por Dependência Administrativa, no Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 a 1994.**

Etapas	Em %			
	Federal 1991 a 1994	Estadual 1991 a 1994	Municipal 1991 a 1994	Particular 1991 a 1994
Educação Infantil <sup>1</sup>	-89,55	+3,51	+55,81	+16,78
Ensino Fundamental	-62,23	-1,47	+29,97	-0,81
Ensino Médio	0,00	+44,79	+103,18	+8,80
Educação de Jovens e Adultos	0,00	+51,75	-8,55	-58,42
Educação Especial no Ensino Regular	0,00	+54,93	+45,23	-60,00
Educação Especial na Inst. Especial.	0,00	+34,96	-100,00	+52,35

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

\* Exceto educação de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Entre os anos de 1991 e 1994, observam-se, na rede estadual de ensino, aumentos da ordem de 3,5% na Educação Infantil; de 44,7% no Ensino Médio; de 51,7% na educação de jovens e adultos e uma diminuição da ordem de 1,74% no Ensino Fundamental. Na rede municipal o comportamento observado é o seguinte: aumento da ordem de 55,81% para a educação infantil; de 29,97% para o ensino fundamental; de 103,18% para o ensino médio; de 45,23% para a educação especial/integração; diminuição de 8,55% na educação de jovens e adultos e retirada da educação especial em instituições especializadas. Quanto à rede particular ocorre o seguinte: na educação infantil há aumento da ordem de 16,78%; no ensino fundamental diminuição de 0,81%; no ensino médio aumento de 8,80%; na educação de jovens e adultos diminuição de

<sup>4</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma Proposta de Educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994, p. 15.

58,42%; na educação especial/integração, diminuição de 60%; na educação especial em instituição especializada, aumento de 52,35%.

Vale considerar que, em Mato Grosso do Sul, o *Programa III - Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau* – não transferiu/descentralizou somente escolas de 1º Grau, como consta do Relatório Final da Secretaria de Estado de Educação, cujo objetivo seria a efetivação da parceria entre Estado e Municípios<sup>5</sup>.

Significativo também é que não houve, no período de vigência desse Programa, transferências de escolas, etapas ou modalidades da educação básica em Campo Grande, capital do Estado. Isso ocorreu apenas nos municípios do interior – o município de Dourados foi o que mais obteve unidades escolares transferidas nesse processo, perfazendo um total de quatro.

Em relação ao número de unidades escolares observa-se o seguinte comportamento no período:

**Tabela 3.4**  
**Número de Escolas por Dependência Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul, 1991 e 1994**

<b>Rede</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>
Federal	10	5
Estadual	389	353
Municipal	920	1.127
Particular	199	274
<b>Total</b>	<b>1.518</b>	<b>1.759</b>

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

Pode-se observar, pela tabela 3.4, a coerência do processo de transferência de unidades escolares que se estabeleceu através do *Programa III – Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau*. Note-se que à medida que o número de unidades escolares da rede estadual de ensino diminuiu para 36, o da rede municipal aumentou para 207 unidades escolares.

<sup>5</sup> O *Programa Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau* transferiu, para a dependência municipal no período, 33 escolas conforme o relacionado no Anexo II. Na realidade, foram transferidas/descentralizadas escolas de Pré-Escolar, Primeiro e Segundo Graus, este último, num total de quatro escolas. Essas unidades escolares foram transferidas para os municípios via Termo de Doação, Convênio e Termo Administrativo de Cessão de Pessoal.

**Tabela 3.5**  
**Crescimento do Número de Estabelecimentos de Ensino por Dependência**  
**Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul, 1991 e 1994.**

Rede	Em %	
	1991	1994
Federa	100	-50
Estadual	100	-9,25
Municipal	100	+22,5
Particular	100	+37,68

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

Também se se comparar, em termos relativos, pode-se identificar a diminuição do número de unidades escolares da rede estadual em 9,25%, e o aumento do da rede municipal em 22,5%.

Conforme o Relatório Final da Secretaria de Estado de Educação esta diminuição de unidades escolares deu-se não só pela execução do *Programa III - Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau*, mas também pela do *Programa XIV - Acompanhamento do Movimento e Aproveitamento Escolar*. Este Programa, segundo a Secretaria de Estado de Educação, visava

Criar instrumentos de acompanhamento do fluxo de movimento dos alunos, ou seja, de sua permanência ou não no lugar onde se deu a matrícula inicial, assim como os níveis de seu aproveitamento registrados ao longo do ano letivo, nas diferentes áreas do conhecimento, não deixa de ser uma das maiores dificuldades de um Sistema de Ensino<sup>6</sup>.

Decorrente desta análise criou-se e utilizou-se o seguinte instrumento de avaliação e verificação, denominado FIMA,

Ficha Informativa de Movimentação e Aproveitamento Escolar. A FIMA é preenchida bimestralmente pela Inspetora Escolar do Núcleo Educacional em conjunto com a Coordenação da Escola e contém as seguintes informações: nº de alunos por turma, turno e grau de ensino (matrícula inicial e nº de frequentes) e os índices de aproveitamento por disciplina.

<sup>6</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório Final, 1991-1994*, p. 31.

Esses dados, além de permitirem a obtenção de informações básicas sobre a qualidade do trabalho desenvolvido pela escola, permitem detectar no processo:

- a) os casos de evasão para apuração das eventuais causas;
- b) a existência de salas ociosas ou mal utilizadas, em tempo hábil, para reorganização e maior aproveitamento dos espaços físicos e dos recursos humanos lotados na escola; e
- c) os baixos índices de aproveitamento nas diferentes disciplinas para as correspondentes medidas de recuperação<sup>7</sup>.

Assim, segundo a Secretaria de Estado de Educação, este Programa permitiu a visualização dos seguintes aspectos no interior das unidades escolares:

- a) em um número significativo das Escolas da Rede Estadual, havia má utilização das salas de aula, cujas turmas contavam com um número bastante reduzidos de alunos;
- b) já em meados do primeiro semestre de um ano letivo, registravam-se altos índices de evasão que careciam de medidas para reversão do quadro;
- c) haviam salas-de-aula ociosas em algumas Escolas que permitiram um número de matrículas suficientes para atender a demanda escolar de algumas regiões onde estavam inseridas essas escolas;
- d) em consequência da formação de turmas com um número inferior ao mínimo previsto em legislação, havia convocações excedentes de professores, o que em última instância aumentava desnecessariamente, os gastos com Pessoal, trazendo prejuízos salariais à própria categoria<sup>8</sup>.

Diante destas circunstâncias, a Secretaria de Estado de Educação procurou tomar as seguintes “medidas de ordem administrativa e pedagógica<sup>9</sup>”:

Proceder orientação às Escolas para que quando da constituição de turmas, fosse observada uma média entre o número mínimo e o número máximo de alunos previstos em lei.  
Gerar uma mobilização em torno da busca de uma solução para a questão do abandono escolar, com ações sincronizadas entre a Escola, o Núcleo Educacional e a Secretaria de Educação.

---

<sup>7</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994, p. 31.

<sup>8</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994, p. 31.

<sup>9</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994, p. 32.

Criar mecanismos emergenciais de recuperação do aproveitamento escolar dos alunos na diferentes disciplinas. Esses instrumentos devem ter origem em uma ação conjunta Escola-Núcleo Educacional num primeiro momento e, num segundo, devem receber atenção do Órgão Central da Secretaria de Educação<sup>10</sup>.

As Unidades Escolares bem como a Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul<sup>11</sup> (FETEMS), avaliaram, todavia, que este programa resultou em salas de aula superlotadas pois, à medida que a Secretaria de Estado de Educação constatava salas ociosas ou com menos alunos do que o número mínimo estabelecido por ela, imediatamente determinava junções de turmas, nem sempre respeitando o número máximo de alunos por turma. Além disso, segundo as escolas, inúmeros professores convocados<sup>12</sup> foram demitidos pois, a cada turma nova que se formava com a junção de duas ou mais, sobravam professores na Unidade Escolar, que nem sempre eram remanejados para outra unidade. No caso dos professores efetivos afetados por tal Programa, estes foram obrigados a mudar de escola e de turno.

De fato, podemos constatar, pela tabela 3.6, a redução do número de salas de aula na rede estadual de ensino nesse período. Ainda, a Secretaria de Estado de Educação classifica as salas de aula como utilizadas e existentes. Nesta classificação as *utilizadas* são as destinadas à salas de aula; as *existentes*, somam as salas de aula e as outras salas utilizadas para outras atividades-meio no interior/exterior da escola.

**Tabela 3.6**  
**Número de Salas de Aula Utilizadas e Existentes<sup>13</sup> por Dependência Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul - 1992 e 1994<sup>14</sup>.**

<sup>10</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994, p. 32.

<sup>11</sup> A EDUCAÇÃO no centro das atenções, *Jornal Quadro Verde*, Órgão Oficial dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. Nº 49, jan. fev. mar. 1995, p. 03.

<sup>12</sup> Professor convocado em Mato Grosso do Sul no período era o professor que não era concursado e seu contrato de trabalho com o Estado durava o tempo do ano letivo. Não tinha nenhum direito trabalhista a não ser o décimo terceiro salário proporcional.

<sup>13</sup> Dados disponíveis somente a partir de 1992.

<sup>14</sup> Pode-se constatar, por esta tabela, que tanto a rede estadual quanto a rede municipal de ensino, apresentam um número maior de salas de aula utilizadas do que existentes, apesar de as existentes significarem salas de aula e mais outras salas para outras atividades-meio, ao contrário das rede federal e

Rede	1992		1994	
	Utilizada	Existente	Utilizada	Existente
Federal	31	31	16	17
Estadual	4.163	3.923	4.084	4.008
Municipal	3.424	3.352	4.030	3.889
Particular	1.779	1.935	2.229	2.249
<b>Total</b>	<b>9.397</b>	<b>9.241</b>	<b>10.359</b>	<b>10.163</b>

Fonte: Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

A variação observada em 1994, em relação a 1992, no tocante às salas de aulas *utilizadas* e as salas *existentes* é apresentada na tabela 3.7. Os dados evidenciam que, na rede estadual, ao tempo em que se verifica crescimento negativo, da ordem de -1,89%, no quantitativo de salas existentes, observa-se um aumento de 5,4% no que se refere a salas utilizadas, o que parece confirmar a avaliação das escolas anteriormente mencionada.

**Tabela 3.7**  
**Varição de Salas de Aulas Utilizadas e Existentes por Dependência Administrativa no Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 e 1994.**

Rede	1992		1994		Em %
	Utilizada	Existente	Utilizada	Existente	
Federal	100	100	-48,38	-54,83	
Estadual	100	100	+5,4	-1,89	
Municipal	100	100	+21,8	+17,7	
Particular	100	100	+25,30	+16,22	

Fonte: Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

Diante da realidade desenhada pelos Programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Educação pode-se identificar também a flutuação de pessoal na rede estadual de ensino. Considerando o total de cargos/função em todas as dependências administrativas, observam-se os seguintes números, como mostra a tabela 3.8, para os anos de 1991 e de 1994:

particular de ensino, esta última com um maior número de salas existentes. O que ocorreu, no período, é que ambas as redes do setor estatal utilizaram-se de dependências físicas de outras entidades/instituições via aluguel ou convênio para suprir seu déficit.

**Tabela 3.8**  
**Número de Pessoal Docente (Função) em todas as Etapas e Modalidades de Ensino da Educação Básica, em todas as Dependências Administrativas, no Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 e 1994.**

<b>Etapas</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>
Pré-Escolar	1.619	2.257
Ensino fundamenta	15.850	17.820
Ensino Médio	3.315	4.360
Educação de Jovens e Adultos	894	892
Educação Esp. Ens. Reg.	166	202
Educação Esp. Ins. Esp.	381	542
<b>Total</b>	<b>22.225</b>	<b>26.073</b>

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

Olhando-se especificamente a rede estadual de ensino, no tocante ao número de função docente, em todas as etapas e modalidades da educação básica, tem-se o quadro evidenciado nos dados apresentados na tabela 3.9.

**Tabela 3.9**  
**Número de Pessoal Docente (Função) em todas as Etapas e Modalidades de Ensino da Educação Básica, na Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 e 1994.**

<b>Etapas</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>
Pré-Escolar	465	466
Ensino fundamental	9.059	8.774
Ensino Médio	2.461	3.100
Educação de Jovens e Adultos	556	544
Educação Esp. Ens. Reg.	157	188
Educação Esp. Ins. Esp.	22	27
<b>Total</b>	<b>12.720</b>	<b>13.099</b>

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s.d.

Os dados mostram que houve aumento de um cargo/função para a educação infantil, diminuição de 285 cargos/funções para o ensino fundamental, o que corresponde, em números relativos, a 3,14%. Note-se que diminuiu também o número de cargos/funções na educação de jovens e adultos – 12, em números absolutos, o que representa 2,15% em números relativos. Para a educação especial/integração aumentaram os cargos/funções, em números absolutos, na ordem de 31 e, em números relativos, na

ordem de 19,75%. Já na educação especial, em instituição especializada, houve aumento de 5 cargos/funções, em números absolutos, o que representa 22,73% em números relativos. É o ensino médio, contudo, que registra o maior aumento de cargos/funções, no período: 639, em números absolutos, o que em termos relativos corresponde a 25,97%.

Essa reconfiguração de cargos/funções da rede estadual de ensino, através da execução dos Programas educacionais implementados no período, fez diferença na folha de pagamento de pessoal como se pode constatar na tabela 3.10. Houve uma redução de 12,71% nesta despesa.

**Tabela 3.10**  
**Gastos Com Pessoal – Percentual das Despesas em Educação**  
**SEE/MS – 1991 e 1994.**

Ano	1991 (Cr\$)	1994 (R\$)
Pessoal Civil	34.081.474.308,54	61.046.475,49
%	73,92	61,21

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir de dados de: Estado de Mato Grosso do Sul. *Balanço Geral, 1991 e 1994.*

Enquanto instrumento de verificação do avanço do processo de municipalização do ensino fundamental, em Mato Grosso do Sul, resta ainda um último ponto a ser abordado, isto é, o da reconfirmação do número de matrículas iniciais na faixa etária adequada para essa etapa do ensino e o da demanda por matrículas, visualizada no *déficit* escolar do Estado.

Sobre o *déficit* escolar em Mato Grosso do Sul ocorreu algo curioso: o número de crianças de 7 a 14 anos que estariam na escola nesse período, pelos dados da Coordenadoria de Estatística da Secretaria de Estado de Educação, é maior que a população do Estado nessa idade, pelos dados do Censo Demográfico de 1991 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para a Coordenadoria de Estatística da Secretaria de Estado de Educação, o número de matriculados no ensino fundamental estadual, na faixa etária de 7 a 14 anos de idade, seria o mostrado na tabela 3.11.

**Tabela 3.11**  
**Nº de alunos de 7 a 14 anos matriculados no Ensino Fundamental,**  
**em todas as Dependências Administrativas no Estado de**  
**Mato Grosso do Sul - 1991 e 1994.**

<b>Anos</b>	<b>Rede Estadual de Ensino</b>	<b>Redes Fed. Mun. e Part. de Ensino</b>	<b>Total</b>
1991	243.874	160.022	403.896
1994	239.622	193.126	432.748

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística, DGAF/SED, s.d. p.

Os números do IBGE indicavam, em 1991, uma população de 7 a 14 anos de idade, correspondente a 340.815. Ou seja, em 1991, tínhamos na escola, em idade própria, 63.081 alunos a mais que toda a população do Estado nessa idade, o que tornaria impraticável cálculos sobre *déficit* escolar. Aliás, existiria um “*superávit*” escolar.

A Coordenadora de Estatística esclareceu, todavia, que, diante desse impasse criado pelos números apurados pelos dois órgãos, o MEC elaborou um estudo estimativo com base na Contagem da População do IBGE de 1996, para estimar o número correto do *déficit* escolar no Estado, conforme se verifica na tabela 3.12.

**Tabela 3.12**  
**População de 7 a 14 Anos que Não-freqüenta Escola ou Freqüenta**  
**Com Distorção Idade/Série Maior que 2 anos,**  
**em Mato Grosso do Sul – Agosto de 1996.**

<u>Não-freqüenta escola</u>	<u>Freqüentam escola com distorção idade/série acima de 2 anos</u>	<u>Não-freqüentam ou freqüentam escola com distorção idade/série acima de 2 anos</u>

Em nº Absoluto	Em %	Em nº absoluto	Em %	Em nº absoluto	Em %
35.311	10,3	79.191	23,1	114.502	33,4

**Fonte:** Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados de: Ministério da Educação e do Desporto, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Diretoria de Informações e Estatísticas Educacionais. Dados estimados por Carlos Américo Pacheco (NESUR/IE/UNICAMP) e José Marcos Cunha (NEPO/UNICAMP).

Neste caso cabe considerar que os dados trabalhados pelo IBGE resultam de metodologia conhecida<sup>15</sup>, o mesmo não ocorrendo no tocante à Coordenadoria de Estatística da Secretaria de Estado de Educação. Sabe-se, que as unidades escolares são as únicas informantes dos dados que constam na Coordenadoria de Estatística da Secretaria de Estado de Educação.

Ainda em relação ao crescimento populacional e ao crescimento de número de matrículas, PERONI (1999, p.181), demonstrou que “a população de 7-14 anos cresceu 6,39%, e a matrícula total dessa faixa etária, no período 1991-1996, elevou-se em 8,59%; tendo havido um acréscimo de 2,06% na taxa de escolarização, que passou de 95,68%, em 1991, para 97,65%, em 1995” no Estado de Mato Grosso do Sul.

De fato, observa-se, em Mato Grosso do Sul, nesse período, aquela vertente da municipalização, constatada por OLIVEIRA (1997), que se efetiva “como o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual para o municipal” (p. 174).

O tema da municipalização do ensino, contudo, como afirma o autor citado acima, não é novo no Brasil e sua variação semântica pode ser encontrada a partir de sinônimos tais como descentralização ou desconcentração de pólos de poder no interior do sistema. Conceitualmente, para CASASSUS (1990), dá-se uma oposição entre descentralização e desconcentração à medida que um e outro operacionalizam a distribuição do poder. De forma que

[...] a desconcentração refletiria um movimento de ‘cima para baixo’ e a descentralização um movimento de ‘baixo para cima’. Nesta perspectiva,

<sup>15</sup> Sobre algumas abordagens metodológicas, suas discrepâncias e as conseqüentes dificuldades que trazem para o planejamento educacional, ver Romualdo Portela de Oliveira, et al. *Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil*. In: Cleiton de OLIVEIRA, et al. *Municipalização do ensino no Brasil*.

salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização educacional, na América Latina, são processos de desconcentração. (p. 17).

Em seus aspectos históricos, os temas da descentralização do ensino no Brasil, segundo OLIVEIRA (1999),

[...] se fizeram presentes após o Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, estando presente em relação à questão curricular no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, na debatida proposta de Anísio Teixeira (1957), durante a tramitação das Leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71, durante a Constituinte dos anos 80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implantação de políticas de parcerias / convênios com os municípios. (p. 11).

Desse modo, para o Estado de Mato Grosso do Sul, o que os dados revelaram, no período, a partir dos Programas planejados e executados pela Secretaria de Estado de Educação, foi que o tema da descentralização ou desconcentração do ensino, ancorado no aspecto democrático, é concomitante à paralisia econômica, à crise fiscal, à burocracia estatal e ao crescimento urbano, tomando aí seu verdadeiro aspecto de municipalização, quando na transferência de encargos e serviços de um poder para 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<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Sobre o tema da descentralização ver o instigante artigo de José Roberto **FELICÍSSIMO**, *Descentralização e regionalização político-administrativa*

## **CAPÍTULO IV**

### **AS FONTES DE FINANCIAMENTO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO DE 1991 A 1994**



#### 4.1. Repasse financeiro: Quem paga a conta da Escola?

O objetivo deste capítulo é desvelar quais as fontes que sustentaram a educação no Estado de Mato Grosso do Sul no período, através da legislação, mostrando suas potencialidades e tensões, bem como a institucionalização e operacionalização desse processo, materializado no *Programa I - Democratização das Escolas*, em seu item 2 – *Autonomia Administrativa e Financeira – o Repasse Financeiro*.

Em setembro de 1993, foi instituído, pela Secretaria de Estado de Educação, como apêndice do *Programa I - Democratização das Escolas*, em seu item 2 – *Autonomia Administrativa e Financeira – o Repasse Financeiro*.

Para a Secretaria de Estado de Educação, a implantação do *Repasse Financeiro*, significou, enquanto ação, o que segue:

Essa autonomia viu-se mais consolidada quando da implantação do Repasse Financeiro, o qual consiste na transferência de recursos financeiros às escolas e às Unidades Administrativas da Secretaria de Educação. Com a instituição do Repasse Financeiro, as escolas recebem um percentual, por aluno, bimestralmente.

Tais recursos, ainda que ínfimos, frente às inúmeras necessidades da Escola Pública, propiciam às Escolas da Rede o mínimo de autonomia financeira de que carecem para atender as suas necessidades emergenciais.

Outro instrumento utilizado para o repasse de recursos para as escolas foi a celebração de convênios financeiros com as Associações de Pais e Mestres. Um total de quatrocentos e noventa e dois (492) convênios foram efetivados com o objetivo de propiciar às escolas condições para realizar sua manutenção e, também, pequenos reparos<sup>1</sup>.

O *Repasse Financeiro*, ao que tudo indica, teve origem na Lei nº 528, de 27.12.84, que criou o Fundo Especial de Manutenção e Preservação Escolar (FUMPE). Esta Lei, entretanto, segundo alguns técnicos da Secretaria de Estado de Educação, apesar de criada, nunca foi operacionalizada e, ainda, foi extinta pelo Artigo 6º dos Atos das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias:

Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passam a integrar o patrimônio privado e os de conveniência do interesse público, extinguir-se-ão, se não forem ratificados, no prazo de dois anos, pela Assembléia<sup>2</sup>.

Mas, se os fundos não-ratificados no referido prazo pela Assembléia Legislativa foram banidos, como o foi o FUMPE, salvaram-se outros aparatos legais como a Lei nº 636, de 23 de maio de 1986 que “Dispõe sobre o Regime Financeiro Especial e dá outras providências”. Esta Lei observava o seguinte:

Art. 1º - Fica instituído, nas normas de Direito Financeiro do Estado, o Regime Financeiro Especial que se caracteriza:

I – pela concessão de suprimentos de fundos a servidor;  
II – pelo repasse financeiro às unidades estruturais da Administração Pública Estadual descentralizada;

Art. 2º - O Regime Financeiro Especial destina-se a atender as despesas que não possam submeter-se ao processo normal de aplicação.

Art. 3º - A concessão de suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor devidamente credenciado e sua aplicação somente se dará nos seguintes casos:

I – para atender despesas com diligências policiais, fiscais e judiciais;  
II – para despesas eventuais de gabinete;  
III – para despesas miúdas de pronto pagamento;  
IV – para despesas extraordinárias ou urgentes a serem especificadas em Ato do Governador do Estado.

Em 1993, essa Lei foi objeto de nova redação, dada pelo Decreto nº 7.387, de 08 de setembro, tornando-se anexa a ele. Uma das mudanças significativa colocada por tal Decreto é a da substituição da expressão “administração descentralizada” para “administração pública estadual”. Assim temos nas disposições preliminares:

Art. 1º - O Regime Financeiro Especial destina-se a atender despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 2º - O regime de que trata o artigo caracteriza-se:  
I – pela concessão de suprimentos de fundos a servidor;

---

<sup>1</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório final*, p. 13.

<sup>2</sup> MATO GROSSO DO SUL. Constituição Estadual, 1989, p. 75.

II – pelo repasse financeiro às unidades administrativas da administração pública estadual;

Art. 3º - O atendimento de despesas mediante a aplicação do regime financeiro especial deverá subordinar-se ao princípios da descentralização e racionalização dos serviços, objetivando maior agilidade da administração pública estadual.

Alterou-se também o conceito de suprimentos de fundos ao servidor:

Art. 4º - O suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor, devidamente credenciado, para fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação e que poderá ser feita exclusivamente, para atender às seguintes modalidades de despesas:

I – com diligências policiais, fiscais, judiciais ou administrativas;

II – eventuais de gabinete;

III – miúdas de pronto pagamento;

IV – extraordinárias ou urgentes.

No Art. 12 são designadas as contas e seus respectivos elementos de despesa para empenho:

I – nas despesas com diligências policiais, fiscais, judiciais e administrativas:

a) 3111 – Pessoal Civil;

b) 3112 – Pessoal Militar

c) 3120 – Material de Consumo;

d) 3131 – Remuneração de Serviços Pessoais;

e) 3132 – Outros Serviços e Encargos;

II – nas despesas eventuais de gabinete:

a) 3111 – Pessoal Civil;

b) 3112 – Pessoal Militar;

c) 3132 – Outros Serviços e Encargos.

III – nas despesas miúdas de pronto pagamento ou nas despesas de viagem:

a) 3132 – Outros Serviços e Encargos.

IV – nas despesas de viagem:

a) 3132 – Outros Serviços e Encargos.

V – nas despesas extraordinárias ou urgentes:

a) 3132 – Outros Serviços e encargos.

Ainda duas diferenças se sobressaem entre o extinto FUMPE e o vigente Regime Financeiro Especial, quais sejam:

a - o primeiro (FUMPE) estabelecia em seu Capítulo II, Artigo 3º, a origem de suas receitas<sup>3</sup>; o segundo (RFE) só especifica os elementos de despesa, tendo como unidade de referência a UFERMS<sup>4</sup>.

b - o primeiro considerava para efeito de distribuição de recursos, a tipologia das escolas e das agências de educação, tendo como unidade de referência a OTN; o segundo, especificamente para a educação, estabeleceu um valor de custo-aluno, utilizando como critério de cálculo de distribuição o número de alunos matriculados na unidade escolar<sup>5</sup>.

Dessa forma, o valor final do custo-aluno, em 1994, ficou em C\$ 0,70 na unidade escolar e de C\$ 500,00 para cada Núcleo Educacional<sup>6</sup> por quadrimestre.

Ainda foi instituída, pelo Decreto que criou o *Repasso Financeiro*, em seu Artigo 43, a forma de prestação de contas que deveria constar:

- I – ofício de encaminhamento;
  - II – balancete financeiro;
  - III – 1ªs vias das guias de recolhimentos de repasses recebidos ou de anulações de despesas no período, anexadas dos comprovantes de depósito, se for o caso;
  - IV – extrato bancário e respectiva conciliação;
  - V – relação das despesas paga por rubrica, às quais serão juntadas as 1ªs vias das notas de sub-empenho e de pagamento da despesa (NP) e, a estas, as respectivas 1ªs vias dos documentos de comprovação (notas fiscais, recibos e similares);
  - VI – guias de recolhimento referente aos rendimentos das aplicações bancárias ao Tesouro e/ou retenções diversas a seus beneficiários, anexando-se os respectivos comprovantes (nota de pagamento de despesa – NP, Documento de Arrecadação Estadual – DAR, guias e similares);
  - VII – relação das despesas a pagar;
  - VIII – relação dos suprimentos de fundos concedidos e comprovados no período;
  - IX – os expedientes licitatórios que deram origem à realização das despesas, se for o caso.
- § 1º - a prestação de contas será apresentada sob a forma de processo, tendo todos os seus documentos numerados em ordem sequencial, inclusive os que

<sup>3</sup> MATO GROSSO DO SUL, Diário Oficial, Campo Grande, 15 de janeiro de 1988.

<sup>4</sup> Unidade Fiscal de Referência do Estado de Mato Grosso do Sul (UFERMS).

<sup>5</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação, Ofício-Circular nº 0242/SUAFF/DEOF/SED.

<sup>6</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação, Ofício-Circular nº 0242/SUAFF/DEOF/SED. Sobre os Núcleos Educacionais, ver cap. II.

em Restos a Pagar, a conta dos empenhos que lhes deram origem, caracterizando tal fato nos balanços da unidade concedente<sup>7</sup>.

Na orientação para operacionalização do *Repasse Financeiro* foi utilizado o *Manual de Classificação, Codificação e Interpretação da Despesa Orçamentária*, aprovado pelo Decreto 3.418/85, edição de 1986, cujo propósito era o de: “[...] ajustar o seu desempenho às contingências ditadas pelo indiscutível crescimento das atividades estatais e pelo incontestável desenvolvimento tecnológico de nossos dias<sup>8</sup>”.

Cabe considerar que o *Repasse Financeiro*, extraído do Regulamento do Regime Financeiro Especial, foi viabilizado pela Secretaria de Estado de Educação como medida atenuante das reivindicações da comunidade escolar, para garantir um mínimo de legitimidade ao programa de Democratização das Escolas.

SOBRINHO, XAVIER e MARRA (1995, p. 51 a 84), relatam, todavia, em seu estudo, tendo como base de dados as respostas de questionário enviados às Secretarias de Estado de Educação de todo o País, que em Mato Grosso do Sul a eleição de diretor e colegiado escolar foram acompanhadas por transferências de recursos para a escola a partir de 1991. Esses recursos seriam destinados a material de consumo e prestação de serviços; teriam como critério de cálculo o número de turmas e de alunos; a transferência se efetivaria mediante suprimento de fundos e seria acompanhada e fiscalizada através de prestação de contas e de visitas periódicas. Segundo os autores, cursos, seminários e manuais de orientação foram viabilizados com vistas a auxiliar os diretores na compreensão orçamentária e contábil do Programa de *Repasse Financeiro*. Além disso, a legislação existente, que inviabilizava o repasse de verbas, foi superada através de *Decretos, portarias, resoluções do Tribunal de Contas do estado e autorizações*.

No caso do FUMPE e do *Repasse Financeiro*, cabe considerar, entretanto, que tanto suas promulgações quanto suas reativações coincidem com momentos históricos de maiores pressões por parte da sociedade ou de setores mais organizados. Quanto ao primeiro, sua promulgação ocorreu no período de redemocratização do país (1982),

---

<sup>7</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Fazenda, *Decreto n° 7.387, de 8 de setembro de 1993*. Poder Executivo, Diretoria de Execução Orçamentária e Financeira – Supervisão de Acompanhamento Físico Financeiro – *Índice de Conteúdo – Prestação de Contas*.

quando as oposições ganharam vários governos estaduais, inclusive Mato Grosso do Sul. Quanto ao segundo, sua instituição, como *Repasse Financeiro* (1993), teve origem na pressão exercida pelos diretores e colegiados escolares eleitos no período.

#### **4.2. Os recursos ou receitas**

A rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, no período de 1991 a 1994, foi financiada por parte da receita tributária, pelas transferências do governo federal do fundo de participação dos estados (FPE) e pelas quotas/partes (federal e estadual) do salário-educação, esta, uma contribuição social. Diz-se, parte da receita tributária, pois, embora esta compreenda impostos, taxas e contribuições, conforme conceitua matéria de legislação financeira, as vinculações constitucionais existentes, no período estudado, estabeleceram os impostos e as transferências intergovernamentais como referência de cálculo.

A parte da receita tributária estadual os impostos, – refere-se ao recurso estabelecido no artigo 198 da Constituição Estadual de 1989: “O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção, no desenvolvimento e na qualidade de ensino<sup>9</sup>”.

Os impostos que conferem receita própria aos Estados são o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – 25% do seu montante destinado aos municípios; Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – deste, 50% do seu montante destinados aos municípios; Imposto sobre Transferência Causa Decorrente de Morte (ITCD) – 100% de seu montante pode ser arrecadado pelo Estado, por meio de leilões, caso o envolvido não tenha herdeiros.

As transferências do governo federal se constituem em fonte de recursos que completam a vinculação constitucional dos Estados. Estas transferências, resultam de parte do montante de impostos arrecadados pela União.

---

<sup>8</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Fazenda, *Manual de classificação, codificação e interpretação da despesa orçamentária*, p. 07.

Os impostos de âmbito federal que constituem a receita da União são os seguintes<sup>10</sup>:

Imposto Sobre Importação (II);

Imposto Sobre Exportação (IE);

Imposto sobre a Renda de Proventos de qualquer natureza (IR). Deste imposto, 44% constituem Fundo de Participação de Estados, Distrito Federal e Municípios;

Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), que constitui Fundo de Participação de Estados, Distrito Federal e Municípios;

Imposto Sobre Operações Financeiras: Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou Relativos a Títulos, ou Valores Mobiliários (IOF);

Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Deste, 50% vão para o Município onde se localiza a propriedade;

Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF). Registre-se que este, segundo a UNDIME (1997, p. 14), nunca foi cobrado.

Nessa lógica, 44% do IR e do IPI não são computados como receita da União, pois irão compor os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios constituindo receitas destes. Estes fundos têm seus preceitos estabelecidos na Lei Complementar nº 62, de 28/12/1989, que, em seu Artigo 2º, observa o seguinte quanto à sua distribuição: 85% às unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% às unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste. O cálculo obedece ao critério da proporcionalidade direta com o tamanho da população e inversa com a renda per capita (BARRERA & ROARELLI, 1995, p. 138).

Respeitado esse cálculo de distribuição do Fundo de Participação dos Estados, Mato Grosso do Sul, embora integrante da região Centro-Oeste, segundo BARRERA e ROARELLI (1995, p. 138) é um dos Estados da Federação que tem um dos menores coeficientes (1,500) de aplicação para calcular a parte que lhe cabe, recebendo, portanto, muito pouco deste recurso.

---

<sup>9</sup> MATO GROSSO DO SUL. Constituição Estadual, 1989.

<sup>10</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988, Artigo 153.

Aqui cabe considerar o que se registrou no primeiro capítulo deste trabalho. O Estado de Mato Grosso do Sul detém a segunda ou terceira renda *per capita* do País e uma densidade demográfica baixa. Assim, a fórmula utilizada para o cálculo que resulta no montante final da verba para o Fundo de Participação dos Estados está diretamente ligada a esta realidade sócio-econômica e demográfica. De forma que, no período aqui considerado, constatou-se, nos orçamentos e balanços, os seguintes valores de transferências intergovernamentais que constam na tabela 3.12.

**Tabela 4.1**  
**Transferências Correntes (Intergovernamentais) para o**  
**Estado de Mato Grosso do Sul - 1991 a 1994.**

Orçamento			Balanço		
Ano	100%	25%	Ano	100%	25%
1991	22.490.000 (Cr\$ 1.000,00)	5.622.500 (Cr\$ 1.000,00)	1991	30.011.833.579,07 (Cr\$ 1.000,00)	7.502.958.394,767 (Cr\$ 1.000,00)
1992	305.757.892.800 (Cr\$ 1,00)	76.439.473.200 (Cr\$ 1,00)	1992	324.884.442.358,14 (Cr\$ 1,00)	81.221.110.589,53 (Cr\$ 1,00)
1993	1.402.662.219 (Cr\$ 1.000,00)	350.665.554,75 (Cr\$ 1.000,00)	1993	7.838.629.503,55 (Cr\$ 1.000,00)	1.959.657.375,88 (Cr\$ 1.000,00)
1994	47.916.850.800 (Cr\$ 1,00)	11.979.212.700 (Cr\$ 1,00)	1994	73.536.931,26 (R\$ 1,00)	18.384.232,85 (R\$ 1,00)

**Fonte:** tabela elaborada para o presente trabalho a partir de Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Orçamentos Anuais (1991, 1992, 1993 e 1994)*. Secretaria de Estado de Fazenda. *Balanços Gerais de Contas de Governo (1991, 1992, 1993 e 1994)*.

Note-se que, dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados, 25% devem ser aplicados em educação conforme mostra a tabela 4.1.

Tem-se ainda o salário-educação, instituído pela Lei 4.440/64, caracterizado enquanto contribuição social com base de incidência (alíquota de 2,5 sobre a folha de salário contribuição das empresas) regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.422/75. Em 1975, o Decreto nº 76.923 instituiu ainda que o salário-educação deveria ter caráter suplementar às receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo GONÇALVES (1996, p. 52), o que o Decreto nº 76.923/75 estabelece é que “o salário-educação tem fonte própria de recursos, sendo que os volumes arrecadados dependem

exclusivamente de sua estrutura de arrecadação e distribuição, e do nível de atividade econômica”.

Para efeito didático, é interessante observar o resumo proposto pela UNDIME (1997) sobre a caracterização, incidência, distribuição e finalidade do salário-educação:

Contribuição obrigatória de 2,5 da folha de pagamento das empresas administrado pelo FNDE sob a forma de QESE - Quota Estadual do Salário-Educação com retorno de 2/3 para o Estado de origem, automaticamente, em duodécimos, para uso exclusivo no Ensino Fundamental, Regular ou Supletivo, e QFSE - Quota Federal do Salário-Educação, correspondendo a 1/3 do arrecadado em retorno aos Estados de origem ou Município, mediante a celebração de convênios e apresentação de projetos. (p. 30).

Ainda, segundo análise desta entidade, como o salário-educação recai na folha de pagamento com exclusão das partes que ultrapassem o teto de 20 salários mínimos, essa contribuição social, tal como outras que constituem a receita fiscal do Estado, onera de forma desproporcional, o trabalho em relação ao capital. Este, nesse caso, nem é taxado.

Em se tratando da relação capital x trabalho, deve-se atentar que este é um momento particular do capitalismo, quando o padrão de emprego tradicional, isto é, a mercadoria força de trabalho, em alguns setores, está em larga medida sendo substituída por outras forças tecnológicas, em especial a robótica e a microeletrônica, que, como não recebem salários, não geram contribuições sociais. Assim, como a referida contribuição recai sobre a folha de pagamentos da empresa, verifica-se na avaliação da UNDIME (1997),

pode-se imaginar que a incidência dessa alíquota penaliza as pequenas e médias empresas que proporcionalmente empregam mais mão de obra em relação aquelas que são poupadoras de mão de obra empregando mais tecnologia. Uma alternativa proposta como solução desse problema seria fazer a alíquota do Salário-Educação incidir sobre a receita bruta das empresas, distribuindo proporcionalmente esse encargo sobre o trabalho e sobre o capital. Projetos de lei com essa intenção já foram encaminhados, sem sucesso no Congresso Nacional. (p. 29).

O salário-educação, nesse período, por força de lei, deveria ser recolhido em rede bancária, mediante uso de formulário do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), devendo ser depositado no Banco Brasil. O Tesouro Nacional contabilizaria o recurso, destinando 1% do seu valor total para o INSS e 0,8% para o Banco do Brasil, cobrindo taxas de administração e serviços bancários.

Também por regulamentação de lei, no período, o salário-educação ainda poderia ser recolhido de outras formas, como pode ser demonstrado pelo modelo de GONÇALVES (1996):

- a) Manutenção de escola própria: se a empresa mantém escola de 1º grau para seus empregados e filhos, pode deduzir parte dos gastos de manutenção. O critério estabelecido no decreto-lei, fixa que o abatimento será o de número de alunos beneficiados pelo preço da vaga estabelecido pelo FNDE. Se a quantia abatida pela empresa for inferior aos 2,5% devidos na contribuição da folha de pagamento, a diferença deve ser recolhida ao FNDE pelo formulário do SME.
- b) Sistema de Aquisição de Vagas: a empresa adquire vagas na rede particular de ensino de 1º grau para seus empregados e dependentes e recolhe a importância de 2,5% da folha de pagamento integralmente ao FNDE. O FNDE reembolsa trimestralmente as escolas particulares, pagando-as com o seguinte critério, o produto da quantidade de vagas ‘compradas’ pela empresa, multiplicado pelo valor da vaga estabelecida pelo FNDE:
- c) Sistema de Indenização para filhos menores de funcionários: o FNDE reembolsa as empresas que declaram os filhos menores de funcionários matriculados no 1º grau da rede particular, em até o valor de uma vaga estabelecida pelo FNDE. (p. 53 e 54).

Estavam isentos de recolher a contribuição do salário-educação, nesse período, as administrações diretas e as autarquias da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios; as instituições de ensino oficiais e particulares; as organizações hospitalares, as instituições de assistência social, filantrópicas e de fins culturais relevantes para o desenvolvimento nacional.

Essas formas de arrecadação e distribuição do salário-educação, todavia, têm gerado polêmicas e denúncias de má administração, desvio do dinheiro público e fraudes. Em relação a isso, a UNDIME (1997) registra:

A parte aplicada diretamente pela empresa na educação compunha o chamado 'Sistema de Manutenção de Ensino', cujo funcionamento, em certas ocasiões, provocou sérias distorções nos objetivos desse tributo, pois esse sistema possibilitou o desvio de recursos para a iniciativa privada, de maneira pouco escrupulosa, através do pagamento indiscriminado de bolsas de estudo. (p. 29).

O salário-educação enquanto fonte de financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, será objeto de análise no capítulo 06 deste trabalho, onde se pretende mostrar, através das despesas, o custo da rede estadual de ensino.



## **CAPÍTULO V**

### **O ESTADO E SEUS MECANISMOS DE ACÚMULO/COBERTURA DE UM PADRÃO DE FINANCIAMENTO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS**



### **5.1. Na origem do problema da “ausência” de recursos: o planejamento ou a crise de um padrão de financiamento do Estado?**

Este capítulo tem o objetivo de discutir o padrão de acúmulo/cobertura do Estado brasileiro para o financiamento das políticas sociais, através dos seus instrumentos de planejamento e racionalidade, caracterizados na peça orçamentária enquanto elemento normativo e disciplinador das finanças públicas.

Segundo GIACOMONI (1996), em 1932 o governo brasileiro, na tentativa de consolidar a dívida externa, encontrou sérias dificuldades na organização de suas finanças devido às diferenças adotadas para uma mesma linguagem como a de nomenclaturas, títulos, além de falhas nos instrumentos contábeis em uso. Feito um levantamento da situação concluiu que:

O quadro que acabava de ser visto não podia ser mais impressionante, nem podia haver para o governo mais chocante revelação: as finanças públicas sem contabilidade, sem estatísticas; os balanços, fictícios; e os orçamentos elaborados arbitrariamente sobre cálculos, que eram simples conjeturas. Daí o arbítrio tributário; a confusão fiscal; a injustiça na arrecadação e até o crime no emprego dos dinheiros públicos. O Código dos Interventores, refletindo este ambiente, determinou a padronização dos orçamentos dos Estados e Municípios. A lei, entretanto, não pôde ser cumprida. Faltava o conhecimento técnico generalizado para que se enfrentasse um problema tão sério.<sup>1</sup>

Na realidade, iniciava-se nesse período histórico, uma redefinição do papel do Estado brasileiro, uma vez que as relações entre o Estado, a economia e a sociedade exigiam novas abordagens do processo de controle de proposições e ações.

Segundo IANNI (1991), é o momento que caracterizaria a substituição do Estado oligárquico pelo Estado burguês, não de maneira liquidante, mas em forma de derrota.

Nessa perspectiva:

---

<sup>1</sup> Trecho do documento elaborado pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças como subsídio às discussões da 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. Ver anais da 1ª Conferência... Rio de Janeiro, Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, 1940. P. 42. *Apud* James GIACOMONI, p. 53.

Isto significa que o poder público passou a funcionar - mais adequadamente – segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo subsistema brasileiro do capitalismo. Assim, os governantes passaram a reformular as condições de funcionamento do mercado de fatores de produção (ou forças produtivas), bem como as relações internas de produção, e as relações entre a economia nacional e internacional. [...] a partir de 1930 [...] de modo formal, sob a responsabilidade do Estado, as condições e os limites básicos de funcionamento do mercado de força de trabalho. (p. 26).

Nessa nova forma de relação entre Estado, economia e sociedade, começaria a ser engendrada uma maneira também nova de instrumentalizar as proposições/ações do Estado: o planejamento. IANNI (1991), ressalta que essa atividade não se dá, inicialmente de forma articulada, pré-concebida, mas a partir da necessidade que o governo tinha de responder às exigências, pressões e demandas por parte dos setores econômicos e sociais.

Sendo assim,

[...] nos anos de 1930-45, o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. [...] promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso, sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais e tecnológicos e outros. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar todas as atividades produtivas em geral. [...] pretendia-se, também, estabelecer novos padrões e valores, ou reafirmar os padrões e valores específicos das relações e instituições de tipo capitalista (p. 34).

É muito provável que a técnica do planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder público, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial. [...] foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes como técnica ‘mais racional’ de organização das informações, análise de problemas, tomadas de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras (p. 54).

A partir de então, com maior ou menor ênfase, o Estado tem se utilizado do planejamento, e este tem refletido a regulação entre Estado, economia e sociedade.

Assim, a idéia de planejamento, no Brasil, sempre esteve associada à intervenção estatal como forma de viabilizar a industrialização enquanto medida de desenvolvimento.

Para tanto, o modelo de Estado, o sistema de produção, a correlação de forças entre as classes sociais, concorreriam, definindo as diretrizes, metas, objetivos e determinando a execução do planejamento.

Se, no período de 1930-45, as políticas econômicas do Governo Vargas contêm a gênese do planejamento no Brasil, no de Kubitschek se implanta o Programa de Metas; no entanto, o substancial para IANNI (1991) é a compreensão de que

[...] o que distinguiria as políticas econômicas dos Governos Getúlio Vargas (1951-54) e Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-60) seria o seguinte: teria havido uma transição (casual ou deliberada, conforme o nível em que se desenvolve a análise) de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente ou associado (p. 159).

Segundo o autor, é no período subsequente (1963-65) que surge

[...] o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos os formulados até então pelos diversos governos no Brasil. Em comparação com os planos, programas, comissões, institutos, departamentos e superintendências criados pelos governos anteriores, o Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica. [...] o Plano Trienal não pôde ser executado porque então se aprofundava com rapidez o divórcio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Legislativo, por um lado, estava muito mais comprometido com a sociedade agrária; isto é, com a economia primária exportadora. [...] tendia a possuir uma visão muito mais retórica e fragmentária dos problemas econômicos, monetários, cambiais e fiscais do País. O Executivo, por seu lado, estava muito mais comprometido com a sociedade industrial e financeira. (IANNI, 1991, p. 218).

Conforme IANNI, depois do golpe de Estado de 1964, os governos instalados de 1964-85 “adotaram diretrizes econômicas do mesmo gênero”. Assim:

A reformulação das instituições, normas, técnicas e objetivos relacionados com os mercados de capital e força de trabalho foi orientado nos termos dos seguintes planos governamentais: Programa de Ação Econômica do Governo

(1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972) e os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1985) (p. 230).

GOLDENSTEIN (1994), procurando resgatar a discussão de pontos “esquecidos” no debate brasileiro, propõe, como um dos eixos a ser revisitado, o relacionado ao padrão de financiamento do Estado brasileiro por que existiria

[...] confusão entre padrão de financiamento e sistema financeiro, que tem levado à ilusão de que basta uma reforma no último para a retomada das condições de financiamento da economia.

Um padrão de financiamento é definido pela forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista. Depende, [...] de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos. [...] resulta [...] das relações de poder existentes entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado entre si – setores produtivo, bancário e agrário –, além das relações entre estes três agentes – Estado, capital nacional e capital internacional – e os diferentes segmentos da classe trabalhadora. (p. 21 e 58).

No *continuum* desta discussão sobre o padrão de financiamento do Estado brasileiro, a autora se detém no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) argumentando que

[...] fica cada vez mais clara a importância do II PND na história econômica brasileira. Diferentemente de outros inúmeros planos, implementados com mais ou menos ‘eficiência’ e/ou sucesso, este destaca-se com uma força que, na nossa história, só é igualável ao Plano de Metas [...]. Esta importância decorre não só do teor de suas propostas, como do momento em que foram apresentadas, dos caminhos e descaminhos percorridos, dos instrumentos utilizados na tentativa de sua implementação, assim como do seu sucesso e, ao mesmo tempo, contraditoriamente, do seu fracasso. O Brasil de hoje é resultado das decisões tomadas no II PND.

O II PND marcou o Brasil de forma indelével, obrigando qualquer análise que pretenda compreender os passos que levaram o Brasil à maior crise de sua história a destrinchá-lo. Ele levou ao limite da ruptura a utilização de um determinado padrão de financiamento. (p. 76).

Com a retomada da democratização do País, principalmente depois da primeira eleição, em vinte anos, para Presidente da República, vários planos econômicos têm-se sucedido, articulando-se, por parte da política econômica, as possibilidades e limites de regulação do Estado, através de seu padrão de financiamento.

Colocando a problemática do padrão de financiamento no *Welfare State* dos grandes países industrializados e ressaltando que OLIVEIRA define o Brasil como um Estado do bem-estar incompleto, truncado, mas quando as categorias econômicas de análise têm a mesma definição na hegemonia capitalista, tais como déficit público, crise fiscal, inflação entre outras, OLIVEIRA (1996) sinaliza que

O padrão de financiamento público do Estado-Providência é o responsável pelo continuado déficit público nos grandes países industrializados. É este padrão que está em crise, e o termo 'padrão de financiamento público' é preferível aos termos utilizados no debate, tais como 'estatização' e 'intervenção estatal'. O primeiro destes últimos leva a supor que a propriedade é crescentemente estatal, o que está muito longe do real, e o segundo induz a pensar-se numa intervenção de fora para dentro, escamoteando o lugar estrutural e insubstituível dos fundos públicos na articulação dos vetores da expansão econômica. (p. 88).

Na intersecção entre Estado, economia e sociedade, o planejamento vai dar o caráter concreto pelo qual se legitima a regulação do padrão de financiamento, operacionalizando, com seus instrumentos de ação, o modelo de intervenção pretendido e os desdobramentos nos vários campos da sociedade.

Nessa perspectiva, o planejamento global, para toda a sociedade, vai se estender por setores, dentre os quais a educação. Esta, seria entendida como um setor primordial para se alcançar e alavancar o desenvolvimento econômico necessário ao País.

Por isso, a educação, na concepção dos planejamentos oficiais, é considerada como fator de equalização social e de geradora de oportunidades para o mercado de trabalho e de consumo. A alavancagem para o desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos como o nosso, tem, entretanto, demonstrado que o desenvolvimento econômico não é simultâneo ao desenvolvimento social.

Ilustrando a equação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, a tabela 5.1, (formulada com base em modelo de MINTO E MURANAKA, 1995, p. 60), ao comparar países segundo critério de semelhança do PNB *per capita*, mostra que o Brasil apresenta, na década de 90, indicadores básicos comparativamente muito maiores ou muito menores que os países selecionados.

**Tabela 5.1**  
**Indicadores Básicos em Países Selecionados Segundo**  
**Critério de Semelhança do PNB *per capita***

País	PNB <i>per capita</i> (US\$) 1994	TMM5*	Analfabetismo adultos % - 1995		Distribuição % de renda (final dos anos 80 e início dos 90)		
			Mulher	Homem	A=20% + pobres	B=20% + ricos	B/A
Brasil	2.970	56	17	17	2,1	67,5	32
Africa do Sul	3.040	50	18	18	3,3	63,3	19
Chile	3.520	12	5	5	3,5	61,0	17
Suíça	37.930	6	B	B	5,2	44,6	9
Japão	34.630	4	B	B	8,7	37,5	4
Dinamarca	27.970	6	B	B	5,4	38,6	7
Noruega	26.390	5	B	B	6,2	36,7	6
EUA	25.880	8	B	B	4,7	41,9	9
Ruanda	80	(1980) 128	48	30	4,2	39,1	9
Tanzânia	140	84	43	21	6,9	45,5	7

B\* Segundo a UNESCO, o analfabetismo é inferior a 5%.

**Fonte:** modelo de tabela extraído de Minto e Muranaka com dados atualizados e ampliados retirados do Relatório sobre o desenvolvimento mundial – Do Plano ao Mercado, Banco Mundial, 1996

Como vemos, o Brasil é um país que constrói relações demasiadamente díspares entre o capital e o trabalho. Embora tenha uma economia classificada, pelos organismos internacionais, como a 10ª mais desenvolvida (já foi a 8ª) do mundo, é também o último País em distribuição de renda e com uma alta taxa de mortalidade infantil e de analfabetismo.

Com o esgotamento do modelo de padrão de financiamento do Estado, calcado na tríade: capital nacional, Estado, capital internacional, cujos planejamentos não estavam postos ideologicamente para a resolução da problemática, o Brasil adentra os anos 90, via governantes, dando ênfase aos estrangulamentos econômicos e sociais tais como os da

crise de governabilidade, inflação alta, *déficit* público, crise fiscal, equilíbrio da balança de pagamentos, geração de divisas, reforma constitucional, entre outros.

Para dar cabo a essa realidade, um plano de estabilização monetária é considerado, pelos governantes, como a forma mais elaborada de planejamento econômico e social para o conjunto dos brasileiros, quando o capital especulativo substitui o capital produtivo. Este tratamento coloca o Brasil em mais uma posição de destaque, a do desemprego. Os dados<sup>2</sup> sinalizam o seguinte:

Em 1986 [...] era um modesto 13º lugar. [...] em 1989, chegou ao 11º lugar. E, em 1994, ao 4º lugar – posto que ocupa até hoje. [...]

Mais do que apenas um recorde, esse número mostra que o desemprego no país vem crescendo mais rapidamente do que o desemprego no resto do mundo e que o problema é mais interno do que externo.

[...] o Brasil é responsável por 3,2% da PEA (População Economicamente Ativa) do mundo. A participação brasileira no desemprego global é, portanto, 59% maior do que deveria ser em termos proporcionais.

Nos anos 90, todavia, as orientações que perpassaram e consolidaram os planejamentos econômicos e seus desdobramentos setoriais, em termos conceituais e instrumentais, entraram em desuso. Apela-se, agora, para uma mudança de eixo conceitual que sugere:

A grande crítica que se faz ao planejamento tradicional é o fato dele ser simplesmente normativo, não sendo capaz de enfrentar uma realidade social criativa, nem tratar eficazmente com a incerteza de que se reveste o futuro.

[...] O diagnóstico tradicional não comporta visões e ações diferentes por parte dos diversos atores, pois traz uma única explicação, com caráter de verdade ou norma. Muitas vezes cai-se no ridículo de se propor ‘a troca do povo’ que não colabora [...] as ações racionais propostas pelo governante, como foi insinuado, mais de uma vez, pela primeira equipe econômica do governo Collor. [...] O planejamento estratégico situacional foi pensado para responder às necessidades do governante. [...] Ele não é um plano econômico, um plano de metas, ele é o planejamento da ação de governo. (BARELLI & TROYANO, 1991, p. 19-20).

---

<sup>2</sup> TOLEDO. J. R. de. País é o 4º do mundo em desemprego. *Folha de S.Paulo*, 21-02-1999. Caderno Dinheiro, p. 1.

A versão do planejamento centralizado, globalizante, é substituída por uma abordagem descentralizada, de parcerias; portanto, mais localizada, mais comunitária, isto no sentido de co-responsabilidade com os diversos atores – agora não mais somente a cargo de técnicos especializados – envolvidos na busca de caracterizar os cenários a serem tratados. Assim,

O projeto de governo (o que fazer) tem de ser contraposto com a governabilidade sobre o sistema (a dificuldade para fazer) e a capacidade de governo (eficácia para fazer).

[...] necessário desenhar criativamente operações e ações que levem em conta a escassez dos recursos (econômicos, políticos, organizativos e cognitivos), identificando claramente os produtos e os resultados esperados que alterem a situação inicial da situação desejada. (ALVES & LIMA, 1991, p. 26).

No setor educacional, por conseguinte, as nomenclaturas usuais dos planejamentos vão ceder lugar a essas novas recomendações. O enfoque se situará na gestão educacional, alvo preferido das reformas educativas em curso.

A gestão educacional, nessa perspectiva, deverá ser flexível, democrática, apoiada na comunidade local para buscar parcerias, recursos e inovar administrativamente. Para a escola interessaria o aluno crítico, criativo, cognitivo, capaz de operar estabelecendo relações as mais complexas possíveis.

O Ministério da Educação e do Desporto (MEC), salienta que as políticas e as reformas educacionais em curso, nos anos 90, destacam-se pela

- descentralização e autonomia da escola, delegando a ela a incumbência de
  - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
  - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.
- descentralização e autonomia para os sistemas de ensino;
- valorização do educador<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Desenvolvimento da educação no Brasil*. Brasília, 1996, p. 61 e 62.

Dentre essas mudanças anunciadas, cabe verificar os instrumentos documentais que interessam sobremaneira para este trabalho, posto que o subsidiam metodologicamente. São eles os orçamentos e os balanços gerais de contas de governo.

### **5.1.1. Orçamento: instrumento econômico, contábil e político?**

Os procedimentos e normas orçamentários, assim como os balanços de contas de governo vigentes até então, estão respaldados pela Lei nº 4.320/64, que adotou o modelo único orçamentário para os três níveis de governo, ou seja, o dos orçamentos padronizados.

Entre as alterações de normas que esta Lei sofreu estão as seguintes: Lei nº 4.489, de 24/11/64; DFE nº 1.347, de 21/05/70; Lei nº 6.397, de 10/12/79 e Decreto-Lei nº 1.939, de 21/05/82.

Em termos de padronização, este modelo teve corte pois,

através do Decreto-lei nº 1.875 (15/7) que facultou aos Municípios com população residente inferior a 50 mil habitantes elaborarem seus orçamentos de forma simplificada, [...] sem a utilização do critério funcional-programático. Em 1988, a padronização foi reestabelecida através da revogação do Decreto-lei nº 1.875, pela Lei nº 7.675 (4/10), que atribuiu, ao Tribunal de Contas da União, a fiscalização da aplicação, pelos Estados, e Municípios, dos recursos transferidos pela União. (GIACOMONI, 1996, p. 55).

Em 1993, nova modificação é introduzida pela Lei nº 8.666, cuja alteração fundamental refere-se à aprovação de, apenas, as licitações previstas no orçamento.

O orçamento é formulado, primeiramente, obedecendo a alguns princípios, mas, como ressalta GIACOMONI (1996, p. 65 e 66), antes de mais nada, esses princípios são categorias de análise historicamente construídas nas sociedades. No caso brasileiro, conforme este autor, os princípios<sup>4</sup> mais utilizados nas confecções do orçamento público são os seguintes:

---

<sup>4</sup> Os princípios conceituais orçamentários apresentados neste trabalho todos foram extraídos de James GIACOMONI, Orçamento público.

- princípio da unidade<sup>5</sup> – que deveria reunir em um único total todas as receitas do Estado de um lado, e todas as despesas, de outro. Esta forma, considerada como tradicional, mais tarde é substituída pelo princípio da totalidade – que possibilitava a coexistência de múltiplos orçamentos, mas devendo ser consolidados para uma visão do conjunto geral das finanças públicas.

A bibliografia existente no Brasil sobre orçamentos, bem como suas análises, apontam que o princípio da totalidade foi um dos princípios mais desrespeitados em nosso País. Em consequência da ruptura do padrão de financiamento do Estado, convertida em crise econômico-financeira que, historicamente o vem dilapidando, este princípio foi desconsiderado inúmeras vezes como instrumento para arranjar e rearranjar as contas públicas.

O exemplo clássico do não cumprimento do princípio da totalidade se dá quando os orçamentos do Estado brasileiro, da década de 70 até metade da de 80, são divididos em três, a saber: orçamento monetário, orçamento fiscal e orçamento das estatais.

GIACOMONI (1996), apresenta uma citação do ex-ministro Mário H. Simonsen que é sintomática: “O atual sistema de orçamentos múltiplos, o fiscal, o monetário e o das estatais, é um convite à despesa e ao déficit. [...] nos dois últimos anos é possível criar despesas sem empenho prévio de receitas e sem autorização do Congresso Nacional”. (p. 67).

Para GOLDENSTEIN (1994), entretanto:

O sistema financeiro, moldado pelo PAEG, foi fundamental para este esquema de acumulação, porém não o define. Ele ‘serve’ ao padrão de financiamento, reforçando suas características básicas ao intermediar a liquidez que, vinda de fora, foi distribuída aos mais diferentes setores, referendando a relação básica existente entre os vários segmentos do capital privado nacional, o capital internacional e o Estado. A distribuição não só foi farta, como muitas vezes subsidiada e até mesmo gratuita, com o custo sendo bancado pelo Estado, numa conta que só ficaria transparente muitos anos depois (p. 88 e 89).

---

<sup>5</sup> Embora James **GIACOMONI** ressalte os vários princípios utilizados na confecção do orçamento, o texto da Lei 4.320/64 é clara em seu Artigo 2º, que diz: “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Aqui, a autora está se referindo à “conta de movimento” que, segundo OLIVEIRA (1995),

Para registrar as operações entre o Banco Central e o Banco do Brasil seria criada uma ‘conta de movimento’ que não aparecia no Balanço Consolidado das Autoridades Monetárias, e que permitia que as emissões de moeda ocorressem de forma automática sempre que surgissem desequilíbrios de caixa do Banco do Brasil. A montagem dessa estrutura de um Banco Central misto traria sérias dificuldades para a execução da política monetária, como mais tarde seria reconhecido. (p. 77).

Na análise de GUARDIA (1997),

O Banco do Brasil acessava os recursos do Banco Central de forma automática e sem limites por meio da Conta Movimento, além de, assim como o Banco Central, realizar operações de responsabilidade do Tesouro sem a correspondente transferência de recursos do OGU. Esse intrincado jogo de contas significa que os desequilíbrios decorrentes da execução dos fundos, programas e contas fiscais, eram, em última instância, girados contra o Banco Central, cuja contrapartida era feita pela emissão primária de moeda ou pela expansão da dívida mobiliária federal. (p. 266).

Em 1985, com o advento da Nova República, segundo GUARDIA (1997), inicia-se o processo de reordenamento dos orçamentos consolidados pela Constituição Federal de 1988. Entra-se, então, novamente na fase dos orçamentos padronizados e unificados, tenta-se, portanto, o re-estabelecimento do princípio.

Um outro princípio usual nos orçamentos brasileiros é o da universalidade que garantiria o seguinte:

- a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de atendê-las.

Mas a estrutura, no caso brasileiro, das finanças públicas impedia a observância desse princípio, uma vez que

A capacidade do governo para controlar as contas federais era ainda agravada pela flexibilidade conferida ao Banco Central na gestão da dívida mobiliária federal. [...] Ademais, devido à falta de transparência, associada ao registro das operações com a dívida, sua utilização para efeito de política monetária não podia ser diferenciada de sua utilização como um instrumento de financiamento do Tesouro Nacional (GUARDIA, 1997, p. 266).

Tem-se também o Princípio do Orçamento Bruto, em que deveria constar todas as parcelas de receitas e despesas sem qualquer dedução. Este princípio está na forma de complementaridade ao princípio da universalidade. Respeitado este princípio, as transferências intergovernamentais deveriam aparecer no orçamento da União como estimativas do total das retenções e, na despesa, o mesmo valor como transferências para as unidades subnacionais.

As transferências de recursos entre as unidades federativas, segundo BARRERA e ROARELLI (1995), podem ser classificadas da seguinte forma: transferências tributárias ou constitucionais; não-tributárias, decorrentes de dispositivos constitucionais; e as não-regulares, oportunizadas pelos convênios.

Esta forma estrutural e conjuntural de repasse de recursos, segundo os autores, tem acarretado problemas para o Estado brasileiro, no que concerne ao pacto federativo, por um lado, e às transparências das ações governamentais, por outro.

As transferências de recursos e seus mecanismos de controle, em última instância, revelam qual a concepção de pacto federativo está permeando as relações entre as unidades da federação.

Assim, um Federalismo cooperativo no Brasil envolveria principalmente a descentralização de recursos, processo que se iniciou com a Constituição Federal de 1988, mas que necessita de aprimoramento, pois, desde então, a criação de fundos emergenciais vem sendo constituído pela União como mecanismo de novas centralizações do bolo tributário.

Um outro princípio, o Princípio da Anualidade ou Periodicidade – este está na origem do imbricamento do papel do estado e o uso do planejamento, programas ou planos. No Brasil, este princípio foi consolidado pela Constituição Federal de 1988, que regulamentou o seguinte:

[...] o Plano Plurianual, que deve ter a duração correspondente ao período de um mandato de governo [...] de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, bem como para as despesas de custeio dela decorrentes e ainda os programas de duração continuada. [...] A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que representou uma novidade no processo orçamentário, teria como atribuição: a) definir as metas e prioridades da administração pública federal – ou seja, do Plano Plurianual – incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; c) dispor sobre alterações na legislação tributária; estabelecer a política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento (BNDES e Caixa Econômica, por exemplo) e e) autorizar a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal. [...] a LDO deveria ser encaminhada pelo Executivo para a apreciação do Legislativo até o mês de abril de cada ano [...] Encerrada essa etapa, as decisões tomadas orientariam a elaboração do orçamento anual (OLIVEIRA, 1995, p.128).

Tem-se ainda, o Princípio da não-afetação das Receitas – este deveria ser obedecido para não comprometer o orçamento, com vinculações de qualquer ordem, às receitas. No Brasil, entretanto, permanece a vinculação para a educação, causa de exaustivos debates favoráveis ou desfavoráveis, e também a luta histórica dos segmentos sociais, envolvidos com o setor, para que a vinculação constitucional de recursos para a educação seja garantida. Outro fator, que desobedece ao princípio, é novamente o da problemática dos fundos, pois, estes sempre se vinculam a percentuais da receita.

O Princípio da Discriminação ou Especialização – é, antes de tudo um critério político, que deveria permitir, ao Legislativo, total conhecimento de causa no que concerne às classificações orçamentárias.

O Princípio da exclusividade – este trata-se da exclusividade de o orçamento ser uma peça específica da matéria de que trata, ou seja, matéria financeira, para que o

orçamento não seja barganhado, principalmente no período de tramitação no Legislativo, como fator de equilíbrio entre forças políticas.

O Princípio do Equilíbrio – como o próprio nome sugere, deveria tratar-se do equilíbrio entre receitas e despesas. Deve-se levar em consideração, para a observância deste princípio, o nível de intervenção do Estado no financiamento público, pois à medida que a base de arrecadação é inflexível, previsível, as despesas, ao contrário, podem tornar-se, flexíveis, não previsíveis.

No campo do financiamento da educação, cujo setor constará como uma *função programática* do orçamento geral da esfera de governo correspondente que o estiver elaborando, é importante considerar as observações da UNDIME (1997), quanto à definição do orçamento-programa:

[...] é um documento que resume as decisões sobre um planejamento de gastos que seguem diretrizes claras básicas, priorizam os gastos como despesas básicas de manutenção de ‘casa’, e que vão acontecer ano após ano (despesas de custeio) e as despesas que vão ampliar os atendimentos que podem ou não se repetir ano a ano (despesas de investimentos), diante de uma estimativa de arrecadação para o próximo ano. (p. 32).

MELCHIOR (1992), preocupado com a execução orçamentária e sua transparência, entendendo que a transparência dos dados é fundamental, tanto para o exercício da cidadania que deve ser condição para o controle social das contas públicas, quanto para a pesquisa na área da educação argumenta que

Os orçamentos no nosso país não são peças financeiras fidedignas. Há, quase sempre, subestimação das receitas. O processo de estimativa da receita falha fundamentalmente na previsão do índice de inflação e do nível da atividade econômica, que precisam ser previstos com quase um ano de antecedência. Em consequência, as receitas previstas no orçamento quase sempre são menores que as receitas efetivamente arrecadas constatadas depois pelo Balanço.

[...] a metodologia correta é adotar a sistemática de examinar dados do Balanço [...] do que foi efetivamente arrecadado e do que foi efetivamente dispendido por meio das despesas. [...] os exames de dados de um ano só introduz o viés de análises casuísticas e conjunturais, mascarando as reais tendências no médio e longo prazos. (p. 01).

As análises apresentadas neste tópico são essenciais para a compreensão da elaboração dos orçamentos públicos no Brasil, pois, como já foi demonstrado anteriormente, a legislação sobre os orçamentos determina um modelo único para todas as esferas de governo – neste trabalho estuda-se o orçamento da esfera estadual.

Na realidade, os princípios balizadores orçamentários deveriam estar em consonância com o exercício democrático, desenvolvido pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e com a prestação de contas destes poderes para com a sociedade.

É sobre a relação democrática entre os poderes constituídos e a sociedade que deveriam assentar-se os princípios para elaboração, execução e controle das finanças públicas.

Apresentados os princípios orçamentários, tratando-os em relação direta com a concepção do padrão de financiamento do Estado, o poder instituído e a correlação de forças com a sociedade, em um período histórico, resta ainda um ponto interrelacionado com a execução do orçamento.

Ocorre que a prática do Legislativo brasileiro, em todas as esferas de poder, revela o compromisso de classe por ele representado, impondo uma correlação de forças que atende a grupos de interesse, *lobbies*, causas específicas e pontuais. Por isso, nem sempre o Congresso Nacional, tanto quanto o Executivo, colocam a maioria da população brasileira como a principal beneficiária de suas ações.

Exemplo clássico disso é o que está em curso desde os meados de 90, qual seja, o do quadro de reformas pelo qual tem passado a sociedade brasileira, em nome da reforma do Estado. Em busca de um Estado minimizado, privatiza-se, elimina-se, pulveriza-se, fazem-se cortes orçamentários de toda ordem. Por essa lógica, o Estado, minimizado, se agiganta, pois, para executar todas as medidas reformatórias, necessita de um poder que, paradoxalmente pelo seu discurso, é justamente o que ele não quer ser: nunca parece ter sido tão forte quanto está, além disso, legitimado pela democracia.



## **CAPÍTULO VI**

### **A CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A EXECUÇÃO DAS CONTAS DA EDUCAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL**



## 6.1. As Receitas

Este capítulo tem o objetivo de analisar os gastos com educação em Mato Grosso do Sul, através da modalidade manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de 1991 a 1994, desvelando quais foram as prioridades do Estado e se a educação estava colocada como uma destas prioridades.

As classificações orçamentárias se apresentam como mecanismos contábeis, cuja unidade de análise e síntese são as contas.

As contas apresentam-se no campo das receitas e das despesas. Para a receita, tem-se a classificação por categoria econômica, cuja demonstração orçamentária vai do nível maior de agregação para a subdivisão em fontes, como, por exemplo, as **Receitas Correntes** e as **Receitas de Capital**<sup>1</sup> que agregarão as seguintes fontes com seus respectivos códigos: Receita Tributária - 1100.00.00; Receitas de Contribuições - 1200.00.00; Receita Patrimonial -1300.00.00; Receita Agropecuária - 1400.00.00; Receita Industrial - 1500.00.00; Receita de Serviços - 1600.00.00; Transferências Correntes -1700.00.00; Outras Receitas Correntes - 1900.00.00. Operações de Crédito - 2100.00.00; Alienação de Bens - 2200.00.00; Amortização de Empréstimos - 2300.00.00; Transferências de Capital - 2400.00.00; Outras Receitas de Capital - 2500.00.00.

Uma outra classificação possível, relativa às receitas, porém não obrigatória, é a que se faz por origem de recursos. A prática, na área Federal, desta classificação, segundo GIACOMONI (1996, p. 128), tem sido imprópria, pois se confunde com a da classificação por fontes. No caso do Estado de Mato Grosso do Sul, para o período analisado, também se dá a mesma confusão. Os orçamentos trazem a classificação por *fontes de recursos*, que, a grosso modo, podem ser consideradas como uma subdivisão da classificação mais geral de recursos de todas as fontes. São elas: Recursos do Tesouro – são os recursos diretamente arrecadados e constituem a maior fonte de um sistema de receitas. Provêm de impostos, de taxas, contribuições parafiscais, recursos de operações

---

<sup>1</sup> Neste exemplo foi utilizado o Orçamento Anual de 1991 do Estado de Mato Grosso do Sul, elaborado em consonância com a Lei nº 4.320/64.

de crédito, receita de alienação patrimonial. Esses recursos constituem a fonte 150. Recursos de outras fontes – são recursos que provêm das receitas geradas dos fundos e de entidades dotadas de autonomia financeira, como é o caso de autarquias, fundações e empresas públicas.

E por último, a classificação segundo a Existência ou Não da Vinculação Constitucional ou outra lei que ratifique. São recursos previstos em forma de percentuais (quotas, alíquotas) vinculados ao montante da receita cuja aplicabilidade, deveria ser rigorosamente cumprida pelos governantes de qualquer esfera.

Sublinhe-se que essa classificação contraria o princípio da não-afetação de receitas; todavia, GIACOMONI (1996) argumenta que

Classificar a receita segundo a existência ou não de vinculação com a despesa decorre da necessidade prática de se demonstrarem as parcelas de recursos que já estão comprometidos com o atendimento de determinadas finalidades, e aqueles que podem ser livremente alocados a cada elaboração orçamentária. (p. 129).

Nessa classificação incluem-se os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), o Fundo de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FCO<sup>2</sup>) e o Fundo de Ressarcimento das Exportações – conhecido como Lei Kandir. O setor educacional inclui-se, também, nessa classificação cujos orçamentos, por força de lei, devem apresentar quadro específico de demonstração da vinculação entre receita e despesa, o qual constitui a *fonte de recurso* 112.

No campo das receitas faz-se necessário situar que a sua base de arrecadação é diretamente proporcional ao desenvolvimento econômico do País, ou seja, elas aumentam ou diminuem conforme aumenta ou diminui o crescimento econômico.

Esse quadro, para o Brasil, é agravado, pois, principalmente no que tange ao financiamento das políticas sociais, deve-se admitir que ainda temos “grande desproporção entre o pequeno número de contribuintes do sistema e o grande número de candidatos à proteção social, em razão de sua incapacidade econômica” (DAIN, 1995, p. 15).

Ainda, a forma como os impostos, as taxas e as contribuições são constituídas, legalmente desde o traçado de seus objetivos, sua administração até a fiscalização, segundo DAIN (1995), colocam para o Brasil o seguinte quadro:

Os dilemas do sistema tributário brasileiro são de difícil solução. Dilacerado entre as necessidades pragmáticas de reiterar as bases de tributação dotadas de produtividade fiscal, modelar um sistema compatível com estruturas tributárias cada vez mais independentes e globalizadas, não levar ao limite o afastamento dos princípios de equidade e eficiência na tributação, e manter o poder coercitivo do Governo, o Estado brasileiro não tem contribuído para a geração de um clima propício às reformas tributárias. Até porque o debate atual tem associado indevidamente reforma e ajuste fiscal, sem levar em conta que, dadas as considerações acima e mantido o quadro recessivo, a reaproximação do Brasil à boa norma tributária implicará, no curto prazo, perda de arrecadação (p. 37 e 38).

Nessas circunstâncias, a reforma tributária tem sido um aparato adiado, tanto pelo Executivo, quanto pelo Legislativo, embora o debate permaneça latente entre os dois Poderes. Com a crise cambial, promovida pelo capital especulativo na atualidade (1999), percebem-se algumas vezes no Executivo apontando a reforma tributária como solução cambial, monetária e financeira suficiente para alçar o País no quadro de um possível equilíbrio desenvolvimentista.

Ocorre que o processo de mundialização do capital tem induzido ao enfraquecimento dos estados nacionais, na medida em que suas prioridades vão sendo, muitas vezes, contrariadas ou substituídas pelas prioridades dos organismos mundiais de ajustes, cuja centralidade é o elemento disciplinador para o capital internacional.

Os acordos de bilateralidades como o assinado após a crise cambial brasileira com o Fundo Monetário Internacional (FMI) representa um movimento de ajuste dos desequilíbrios que poderiam resultar em quedas lucrativas para o capital internacional. Para evitar esta situação, acorda-se, imperativamente, que o Brasil controle sua dívida externa, e que ele, disciplinadamente, submeta-se ao termos do acordo. O Brasil,

---

<sup>2</sup> Ver Capítulo I, item 1.3.

entretanto, é um país que historicamente tem descumprido mais do que cumprido seus acordos com esse Organismo.

Nessa conjuntura, com a primazia do econômico, surge um emblema de natureza política. O esvaziamento dos estados nacionais tem provocado a substituição do Chefe do Executivo pela soberania do Ministro de Estado da área econômica. Este passa a ser o implantador das políticas econômicas definidas internacionalmente, mesmo porque elas têm sido o *leitmotiv* da conjuntura. Outras prioridades, que por ventura, existam, serão sempre substratos da política econômica internacional.

Decorre dessa situação um esvaziamento tanto da forma quanto do conteúdo da democracia. A democracia, cada vez mais, se torna uma retórica conotativa valorativa porque, embora presente, não tem contribuído para a inclusão social.

Sendo assim, no quadro de ajustes fiscais, promovidos pelo Governo, em que pesem as alternâncias no poder de siglas partidárias legitimadas pelo jogo democrático, pode-se considerar, mesmo que brevemente, como referencial de tempo a exaustão do milagre econômico brasileiro, tais ajustes têm sido fortemente taxadores do trabalho, quando o capital permanece propositalmente sem controle.

Essas considerações serão balizadoras da relação receita/despesa executada pelo poder público, posto que as ações da União, instituem-se pelo aparato jurídico-normativo desenvolvido por ela, e devem ser reproduzidas pelos estados subnacionais, como é o caso de Mato Grosso do Sul.

## **6.2. As Despesas.**

Os orçamentos brasileiros adotam os seguintes critérios de classificação de despesa:

- a) classificação institucional;
- b) classificação funcional-programática;
- c) classificação econômica;
- d) classificação por elementos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver James **Giacomoni**, Orçamento público.

A classificação institucional decorre da necessidade de se mostrar as unidades administrativas responsáveis pelas execuções de despesas: os órgãos que gastam recursos de acordo com a previsão orçamentária.

Essa classificação evidencia a estrutura organizativa das instituições do Governo e as que são por ele supervisionadas como é o caso da Administração Indireta. Em termos de administração estadual, constitui-se Administração Direta, a estrutura administrativa do Governo do Estado e as Secretarias; e Administração Indireta, as autarquias, fundações, empresa públicas e sociedades de economia mista, dotadas de personalidade jurídica própria.

Assim, as instituições aparecem, nos orçamentos, classificadas, num primeiro momento, pelo poder correspondente, isto é, pelo Poder Legislativo, Judiciário, Executivo, e, no Estado de Mato Grosso do Sul, por força de lei, a partir de 1992, também pelo Ministério Público. Em seguida, tem-se a classificação dos órgãos e repartições que compõem cada um dos Poderes.

GIACOMONI (1996, p. 88), alerta que “[...] nem todos os setores, porém, aparecem destacados no orçamento; o critério institucional mostra apenas aquelas unidades responsáveis pela execução de ‘projetos’ e ‘atividades’, que são categorias de outro critério classificatório [...]”.

Para ilustrar essa classificação utilizou-se o Orçamento Consolidado do Estado de Mato Grosso do Sul do ano de 1991<sup>4</sup>, conforme pode-se verificar na tabela 6.1.

**Tabela 6.1**

---

<sup>4</sup> Lei nº 1.129, de 27 de dezembro de 1990.

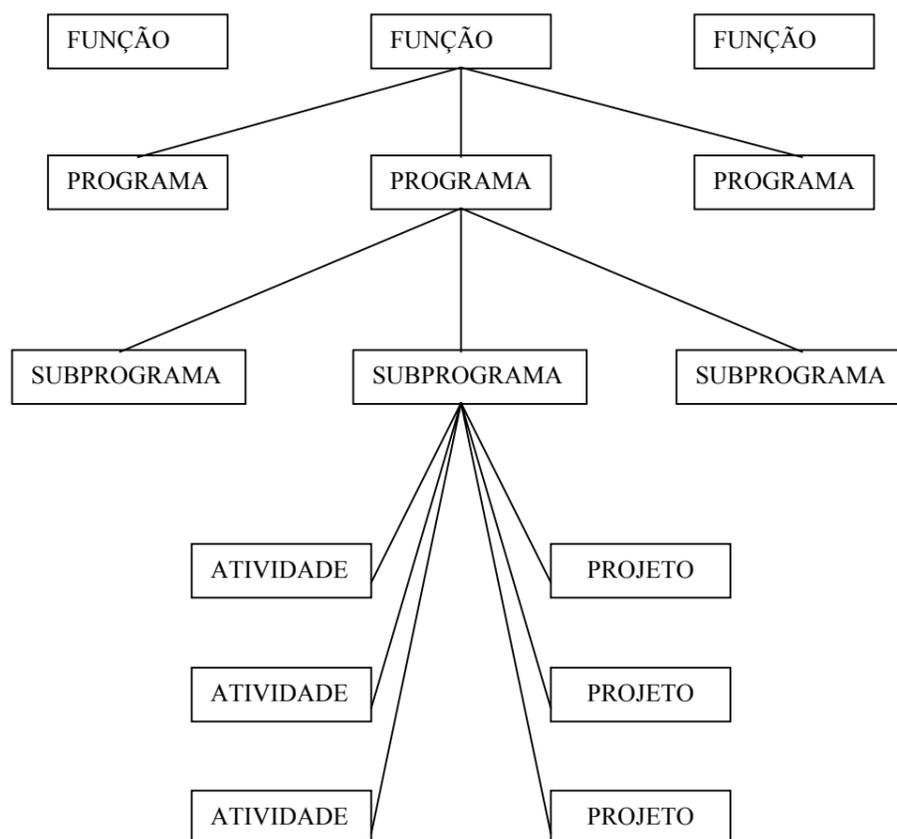
**Estrutura da Classificação Institucional –  
Modelo do Orçamento Anual de Mato Grosso do Sul - 1991**

Demonstrativo da Despesa por Órgão		Recursos de Todas as Fontes		
2500-Secretaria de Educação-SEDU		CR\$ 1.000,00		
Especificação	Esfera Orçamentária	Total	Recursos do Tesouro	Recursos de Outras Fontes
2501 SEDU – Gabinete do Secretário	Fiscal	30.355.200	30.355.200	
2601 Fundação Centro de Educação Rural de Aquidauana – CERA	Fiscal	320.000	296.000	24.000
2611 Fundo Especial do Desporto de Mato Grosso do Sul – FUNDESP/MS	Fiscal	15.800	5.800	10.000
	<b>Total</b>	<b>30.691.000</b>	<b>30.657.000</b>	<b>34.000</b>
	Fiscal	30.691.000	30.657.000	34.000
	Seguridade			

**Fonte:** Extraído de: Mato Grosso do sul. *Orçamento Anual – 1990*, pág. 123.

A classificação Funcional-Programática, considerada uma das técnicas mais modernas, compõem-se de função, programa, sub-programa, atividade e projeto.

**Diagrama 1  
Estrutura da Classificação Funcional-Programática**



---

**Fonte:** James Giacomoni, Orçamento público, p. 92.

Essa estrutura pode ser melhor compreendida, quando se utiliza uma conta do Orçamento Consolidado de Mato Grosso do Sul para o exercício de 1991<sup>5</sup>. A Classificação Institucional e a Programática da conta “Educação da Criança de 0 a 6 anos” com seus respectivos códigos orçamentários é mostrada na tabela 6.2.

**Tabela 6.2**  
**Previsão Orçamentária da Conta Educação da Criança de 0 a 6 anos – Estado de Mato Grosso do Sul**

Especificação	F / S	Total	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Amortz. da Dívida	Outras Despesas de Capital
Ed. Da Criança de 0 a 6 anos – Ed. Pré-Escolar		278.600	5.200		235.400	38.000		
2501.08411902.140	F	278.600	5.200		235.400	38.000		

**Fonte:** Extraído de Mato Grosso do Sul. *Orçamento Anual – 1990*, pág. 124.

Dessa forma, o número 2501.08411902.140, codifica a Classificação Institucional no orçamento. Esses números têm a seguinte representação na peça orçamentária:

2500 – Secretaria de Educação (instituição/órgão);

2501 – Gabinete do Secretário (unidade orçamentária);

Classificação Funcional-Programática:

O8 – Educação (função);

41 – Educação da Criança de 0 a 6 anos (programa);

1902 – Educação Pré-Escolar (subprograma);

1 – indica que o que se seguirá é um Projeto;

40 – número de ordem do Projeto.

Vale lembrar que, de acordo com o estabelecido pelo Anexo 5 da Lei nº 4.320/64, cada função, programa e subprograma deve receber seus respectivos códigos para que a leitura das contas públicas torne-se universal.

Sendo assim, os dígitos apresentados na conta “Educação da Criança de 0 a 6 anos” fornecem a seguinte leitura:

- 1º e 2º dígitos identificam a função.
- 3º e 4º dígitos identificam o programa.
- 5º, 6º, 7º e 8º dígitos identificam o subprograma.

<sup>5</sup> Lei nº 1.129, de 27 de dezembro de 1990.

- 9º dígito e seguintes identificam o projeto ou a atividade de acordo com a codificação local (isto é, de cada unidade governamental), estando separados do 8º dígito por um ponto.
- o 8º dígito receberá a numeração 1, 3, 5, ou 7, quando o que se seguir ao subprograma for um projeto, e a numeração 2, 4, 6 ou 8, quando for uma atividade<sup>6</sup>.

A classificação funcional programática, entretanto, permite que os recursos possam aparecer em funções que, originalmente, não seriam as suas. Pode aparecer, por exemplo, em uma função um programa que não corresponda a ela, e sim a uma outra função, assim como podem ocorrer “trocas” entre um programa e um subprograma.

Como ilustração, cite-se a previsão orçamentária que consta no Orçamento Consolidado para o exercício de 1991 em Mato Grosso do Sul, para a Secretaria de Obras Públicas, na conta “4310.03070251.815 – Projetos a cargo do DOP”, – cujo recurso é retirado da função “Administração e Planejamento”. Note-se que, na conta “4310.09512701.816 – Projetos a cargo da Enersul” – da mesma Secretaria tem-se o recurso subtraído da função 09, “Energia e Recursos Minerais”.

Assim, a conta 4310.03070251.815 é decodificada da seguinte forma:

4310.03070251.815 - Projetos a cargo do DOP – Repasse de Recursos Financeiros para construção, reforma e ampliação de imóveis, micro e macro drenagem e execução das obras do PRODURB;

4300 – Secretaria de Obras Públicas (classificação institucional);

4310 – SOP – Entidades Supervisionadas (unidade orçamentária);

03 – Administração e Planejamento (função);

07 – Administração (programa);

0251 – Edificações Públicas (subprograma);

815 – Atividade.

O uso da Classificação Funcional-Programática no Brasil, entretanto, tem estado aquém da sua capacidade de elucidação e controle das contas públicas. GUARDIA (1997), ao discutir o caso orçamentário da União, pondera que

[...] na prática, a técnica funcional-programática acaba sendo colocada em segundo plano, seja no planejamento das unidades de gasto, seja na própria etapa de consolidação da proposta orçamentária por parte da SOF.

As unidades de gasto preocupam-se mais com o montante de recursos à sua disposição que com a avaliação e a realocação dos recursos existentes. [...] é a tendência à *perpetuação* de grande parte dos programas, os quais, inseridos no orçamento, tendem a ser mantidos ao longo dos demais anos.

Com referência a atuação da SOF, uma evidente manifestação do reduzido uso da classificação funcional-programática no processo de planejamento e orçamento pode ser apreendida a partir dos sucessivos cortes lineares das dotações orçamentárias por grupo de despesa efetuados a cada ano. Esse tipo de expediente encontra explicações não só em motivos de ordem política, uma vez que a ação discricionária envolve um custo político, mas também devido à ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação de programas por parte do Executivo. [...] um fato de ocorrência freqüente no processo orçamentário brasileiro, que corrobora as afirmações acima: a prática de transformar projetos em unidades orçamentárias, a qual constitui exemplo extremo da cristalização de interesses e da inércia dos programas no orçamento (grifo do autor). (p. 286).

Tendo como parâmetro a análise das distorções orçamentárias apresentada por GUARDIA (1997), percebe-se, na leitura dos orçamentos de Mato Grosso do Sul, que, ano após ano, há a manutenção dos mesmos programas, subprogramas, projetos e atividades, como se houvesse ali uma ordem imutável, o que aumenta, para os iniciantes, as dificuldades de compreensão dos documentos.

A Classificação Econômica é considerada como distinta das demais por ser a que permitiria a visualização macroeconômica das esferas de governo. Neste sentido, é a classificação que fornece as informações para os cálculos do PIB e da Renda *Per Capita*, e ainda as relativas à flutuação da contribuição do governo para as rendas nacional e subnacionais.

Dessa forma, é essa classificação que representaria a *performance* dos setores que transacionam no mundo econômico que, segundo os manuais de macroeconomia, são os seguintes: empresas, famílias, governo e resto do mundo.

---

<sup>6</sup> James, GIACOMONI, Orçamento público, p. 93.

Dessa transação e de sua regulação nos países capitalistas resultariam os indicadores de desenvolvimento econômicos e sociais que revelariam o nível de desenvolvimento das nações, bem como o de suas entidades subnacionais.

Para tanto, há que se diferenciar os conceitos de crescimento econômico, desenvolvimento econômico e desenvolvimento econômico e social. O primeiro refere-se à ampliação quantitativa da produção e pode ser mensurado pelo montante final do PIB, considerando para isso o efeito de períodos. O segundo diz respeito à renda da população e pode ser representado pelo cálculo da renda *per capita* que é o resultado do PIB dividido pelo número de habitantes de um país, de uma região, de um estado ou de um município, o que não significa que todos os habitantes tenham o mesmo valor de renda obtida por essa divisão. Aqui entra um componente essencial que é o da distribuição dessa renda entre os indivíduos de uma mesma localidade tomada para efeito do cálculo<sup>7</sup>. O terceiro levaria em consideração dados sobre a distribuição de renda, mortalidade infantil, atendimento hospitalar, alfabetização, grau de escolaridade, anos médios de escolaridade e atendimento de infraestrutura de uma determinada população.

Também essa é a classificação que permite verificar o impacto das contas públicas em processos inflacionários e deflacionários constatar qual setor, na sociedade, tem sido priorizado ou onerado pelos governos – ou seja, a renda ou o trabalho.

Essa classificação pode demonstrar, também, o esforço de arrecadação fiscal e a transmissão do impacto das atividades governamentais – por transferências ou por recursos próprios. No caso brasileiro temos estados da Federação que são grandes arrecadadores, ou seja, geram rendas a partir da produção e com isso os tributos, e Estados que não têm as forças produtivas desenvolvidas capazes de se auto-sustentarem e por isso necessitam de recursos da União para complementarem seus gastos.

Como as demais, essa classificação está regulamentada pela Lei nº 4.320/64 e é composta por duas categorias e cinco subcategorias, quais sejam:

3.0.0.0	DESPESAS CORRENTES	(Categoria Econômica)
3.1.0.0	Despesas de Custeio	(Subcategoria Econômica)

---

<sup>7</sup> Sobre o PIB, renda *per capita* e distribuição de renda em Mato Grosso do Sul, ver capítulo 1.

3.2.0.0	Transferências Correntes	(Subcategoria Econômica)
4.0.0.0	DESPESAS DE CAPITAL	(Categoria Econômica)
4.1.0.0	Investimentos	(Subcategoria Econômica)
4.2.0.0	Inversões Financeiras	(Subcategoria Econômica)
4.3.0.0	Transferências de Capital	(Subcategoria Econômica)

No Artigo 12, do Capítulo III, da Lei nº 4.320/64 há os seguintes conceitos relativos às subcategorias econômicas:

Despesas de Custeio: “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (§ 1º);

Transferências Correntes: “as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado” (§ 2º);

Investimentos: “as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro” (§ 4º);

Inversões Financeiras: “as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros” (§ 5º);

Transferências de Capital: “as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de

Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública” (§ 6º).

Uma outra modalidade de classificação do orçamento é a classificação institucional que, assim como a classificação por elementos, é remanescente dos antigos critérios classificatórios dos chamados “orçamentos tradicionais”. Permite, entretanto, o desmembramento das subcategorias econômicas em elementos, compondo a visualização imediata de cada conta de despesa, tornando-se a unidade mais analítica do orçamento. Essa classificação consta do Anexo 4 da Lei nº 4.320/64.

No Estado de Mato Grosso do Sul a classificação por elementos dá-se somente nas dotações orçamentárias específicas por órgãos. Na consolidação geral do orçamento, as dotações aparecem com a Classificação Econômica sintetizada em grandes grupos. Como exemplo, veja-se a consolidação geral do orçamento, Lei nº 1.129 de 27 de dezembro de 1990, apresentado na tabela 6.3:

**Tabela 6.3**  
**Demonstrativo da Despesa Segundo as Categorias Econômicas - 1991**

Fiscal e Seguridade Cr\$ 1.000,00

Despesa		
Especificação	Parcial	Total
Despesas Correntes		109.911.100
Pessoal e Encargos Sociais	55.652.200	
Juros e Encargos da Dívida	9.767.300	
Outras Despesas Correntes	44.491.600	
SUPERÁVIT		22.491.310
<b>TOTAL</b>		<b>132.402.410</b>
Despesas de Capital		47.976.900
Investimentos	40.488.500	
Amortização da Dívida	4.043.800	
Outras Despesas de Capital	3.444.600	
SUPERÁVIT		450.000
<b>TOTAL</b>		<b>48.426.900</b>

**Fonte:** Mato Grosso do Sul. *Orçamento Anual - 1990*, pág. 03.

Acrescente-se que ainda poderão integrar os orçamentos os Créditos Adicionais, que são autorizações para despesas não consideradas, ou previstas de forma insuficiente na dotação da Lei Orçamentária. Essas despesas deverão constar nos Balanços Gerais de Contas de Governo. A Lei nº 4.320/64, no Artigo 40, classificam-nas da seguinte forma: Suplementares: os recursos destinados ao reforço da dotação orçamentária já existente (inciso I); Especiais: os recursos destinados à despesas para as quais não há dotação

específica (inciso II); Extraordinários: os recursos destinados à despesas urgentes e imprevistas, tais como guerra, comoção intestina ou calamidade pública (inciso III).

GUARDIA (1997), nomeia este processo, principalmente o relacionado aos Créditos Suplementares, como leis de excesso e, conforme sua análise,

O crescimento em termos nominais das receitas arrecadadas, na ausência de atualização das dotações, surte efeito semelhante a uma subestimação de receitas. Assim, não obstante o valor real da receita estimada se superior ao efetivamente arrecadado, o governo é obrigado a recorrer às leis de excesso para autorizar a utilização dos recursos adicionais.

A questão central a ser ressaltada é que esse tipo de expediente reduz a importância da previsão de receitas no processo orçamentário brasileiro. Sendo os valores nominais rapidamente depreciados *vis-à-vis* a variação dos preços internos, as leis de excesso acabam por restaurar a correspondência entre receitas e despesas orçamentárias. Nesse contexto, a atividade de planejamento é seriamente comprometida, uma vez que é ao longo da execução do orçamento que o montante e a composição dos gastos públicos passam a ser efetivamente definidos. [...] em última instância, resultaria na elaboração de uma nova lei orçamentária. [...] passa a ser crucial a definição do limite para abertura de créditos suplementares sem autorização do Poder Legislativo. (p. 282 e 292).

Como se pode ver, os Créditos Adicionais podem ter origem no excesso de arrecadação e/ou nos processos inflacionários que, na prática, sintetizam a distância, ou até mesmo a discrepância, entre o planejamento, o orçamento e a realização das contas públicas, indicando que a previsibilidade entre receita e despesa pode estar longe de efetivamente corresponder à realidade.

Nesse contexto, compromete-se o controle dos gastos públicos, por parte do Legislativo, e, ainda, abrem-se as possibilidades de barganha entre este Poder e o Executivo, pois, no momento de aprovação dos créditos adicionais, tanto um quanto o outro podem alegar prioridades com vistas a atender particularidades que não as do interesse geral da população, mas pontual, em troca da aprovação. Ou seja, pode ser o momento de se buscar recursos que, inicialmente, não estavam previstos para determinados custos, prevalecendo os regionalismos e os localismos.

Cabe ressaltar que a sistemática de controle orçamentário, por parte do Legislativo, tem sido obscurecida pela flexibilidade conferida ao Executivo na gestão do orçamento. Este tem poderes para, ao longo da gestão, apresentar emendas, definir prioridades e estabelecer gastos que podem levar a uma completa inversão da Lei aprovada.

Mas, para além ou aquém dessas distorções, a Lei nº 4.320/64, regulamenta o controle da execução orçamentária em seu Artigo 75, cujo conteúdo sinaliza para: A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações (inciso I); A fidelidade funcional dos agentes da administração; responsáveis por bens e valores públicos (inciso II); O cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (inciso III).

E em seu Artigo 81, dita o controle externo: “O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”.

GONÇALVES (1996), menciona que, apesar de toda a regulamentação, normatização e controle dos gastos públicos previstos na legislação pertinente, existem brechas que permitem gastos políticos e pessoais. A primeira seria a do Dispêndio Histórico, cuja prática das Secretarias de Fazenda e Planejamento tem sido a de alocar as despesas, ano a ano, no mesmo patamar, – se na funcional programática de “Manutenção e Operacionalização da SEDU” gastou-se Cr\$ 20.102.600 em 1991(Cruzeiro), a despesa orçada para 1992 ficará próxima a esse valor vertido em moeda corrente do momento. Caso a Secretaria em questão não use toda a verba disponível, o excesso será remanejado e, para o próximo período, sofrerá um redutor. Não se discute porque não se gastou toda a verba, pois trabalha-se com a cultura de que, não gastar todo o dispêndio no período determinado, significa perder dinheiro na próxima alocação.

Uma outra brecha seria a da pulverização de recursos que consiste na manutenção de programas que, por falta de mecanismos eficazes de controle e avaliação, acabam perdurando no tempo sem nenhum critério para que haja sua extinção, expansão ou redimensionamento.

Gastos em atividades meios que, pela distância existente entre as “unidades de despesas” dos órgãos centrais e a “atividade fim” como a escola, faz com que o Estado exerça despesas burocráticas com lentidão e dificuldade sem ter a noção da relação de gasto entre essas duas atividades.

Em relação à questão orçamentária e suas distorções, resta ainda um ponto a ser observado, no que se refere ao “Orçamento Participativo” que começa a ser consagrado como uma forma mais democrática de elaboração orçamentária e que está sendo implantado/consolidado em administrações públicas, mas que não está sendo colocado em discussão a sua totalidade, uma vez que se discute apenas a conta investimentos. As outras despesas do orçamento não estão sendo objeto de participação da sociedade em sua elaboração. Esse modelo de “participação”, somente em torno de uma previsão orçamentária, pode levar a distorções promovidas pelo desconhecimento de causa dos “participantes” que os desviam de outros controles que deveriam exercer na elaboração do orçamento. Pode ser um exemplo desta situação o controle da vinculação constitucional para a educação, ou seja, mesmo que a elaboração do orçamento conte com a participação da sociedade, esta aplicação se dá à revelia do controle social, pois como está *a priori*, a população desconhece se está se cumprindo para mais ou para menos. Também nesta situação estão as despesas com folha de pagamento e de custeio da máquina pública, o que convencionou-se chamar de “gastos carimbados”. Outro dado importante para avaliar o “orçamento participativo” é que a participação da população ocorre na fase de sua elaboração, ficando sua execução sem mecanismos de controle popular.

Ainda em relação à conta Investimentos, é importante observar a distinção feita por GIACOMONI (1996), sobre a diferença entre investimentos e inversões financeiras:

A separação [investimento e inversão financeira] atende a uma necessidade puramente econômica, já que a *Inversão Financeira* não tem o mesmo efeito multiplicador do *Investimento*. Os gastos com a construção de uma escola [...] devem ser classificados como *Investimentos*, pois representam a criação de riquezas e aumento da renda do país (PIB). [...] a compra de um prédio pronto não tem efeito positivo na renda, já que a transação enseja apenas a transferência da propriedade do bem; seria mero intercâmbio entre ‘setores’ do ‘sistema econômico’: ‘governo’ e ‘famílias’ [...] caso o prédio fosse

adquirido de uma pessoa física. [...] No caso de despesas de participação na constituição ou aumento de capital de empresas, haverá *Inversão Financeira* quando a empresa for comercial ou financeira, e *Investimento* quando essa for industrial ou agrícola. A razão é clara: os empreendimentos comerciais e financeiros são basicamente de intermediação e não 'produtivos', como o são aqueles industriais e agrícolas. (Grifos do Autor). (p. 97).

Caracterizadas as receitas e as despesas e como estas são planejadas e classificadas nas leis orçamentárias, bem como o orçamento pode ser um instrumento político muito mais do que econômico e contábil enquanto manifestação de interesses nas finanças públicas, passa-se a examinar a consolidação das contas da educação em Mato Grosso do Sul.

### **6.3. A execução orçamentária e a prestação das contas da rede estadual de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul.**

Depoimento colhido por ROCHA (1992) de um Coordenador Setorial de Planejamento da Secretaria de Estado de Educação, no período de 1987-1990, é esclarecedor sobre os critérios de alocação de recursos humanos e sobre suas conseqüências para a administração e gerenciamento de tal órgão:

A Secretaria de Educação precisa de gerenciamento, de gente com competência para planejar, para administrar, de gente que entenda da **arrecadação do Estado**. Se você não entende desse assunto você é iludido pelo seus pares. A Educação se vê muito nessa situação. Todas as outras Secretarias têm **um grupo de licitação**. A Secretaria de Educação com toda a estrutura que tem, **não dispõe de um grupo de licitação**. Ela depende da Secretaria de Administração para comprar. Não há interesse em implementá-la, em deixá-la em 'ponto de bala' para atender aos reclames da **função** educação. Quando a gente expõe estas dificuldades a um Secretário novo, ele não acredita. Ele vai enxergar isso depois de um ano de mandato. Mas então já está na época de ser substituído por outro. Um outro ano de sofrimento e de justificativas em vão. **É dificuldade para comprar, é dificuldade para liberar recursos na Secretaria de Fazenda, é dificuldade para conseguir crédito na Secretaria de Planejamento** (Grifos meus) (p. 125 e 126).

Essa rotina gerencial e administrativa sucede-se na gestão posterior, quando é implantado o *Programa I - Democratização das Escolas*. Ilustra o fato o “democratizar” a gestão sem “democratizar” os recursos financeiros, fala que perpassou o discurso dos diretores de escolas, sinalizando como o grande problema para a realização dos projetos defendidos durante as campanhas eleitorais para o cargo. (FERNANDES, 1996, p. 169).

A Secretaria de Estado de Educação também reconhece essa realidade, todavia, não imediatamente como os diretores, posto que vai manifestar-se somente no decurso do processo, quando decide implantar o programa “Repasse Financeiro”.

Para além das dificuldades específicas e localizadas, o período de 1991 a 1994 é atravessado por cinco planos de estabilização e por quatro mudanças no padrão monetário, momento em que todas as propostas, independente das matrizes teóricas e das orientações nelas contidas e impostas, tinham a intenção de levar o país à estabilização econômica via controle da inflação e saneamento do *déficit* público, utilizando-se para tal, apenas a reforma cambial.

A linguagem referente ao financiamento da educação, paradoxalmente, para os trabalhadores do setor, era de difícil acesso, uma vez que, nesse interregno, as mudanças no padrão monetário por si só aumentaram sobremaneira qualquer esforço para compreendê-lo. A partir da segunda metade dos anos 80 até 1994, em termos de padrão monetário, tivemos o seguinte: Cz\$ (Cruzado) de 1986 a 1988; NCz\$ (Cruzado Novo) em 1989; Cr\$ (Cruzeiro) de 1990 a 1992; CR\$ (Cruzeiro Real) em 1994, moeda transitória para o R\$ (Real).

Esse período traz, ainda, como saldo, oriundo da Constituição Federal de 1988, novas alterações que redimensionaram o pacto federativo brasileiro via redistribuição da receita tributária. Esse redimensionamento tributário foi considerado como uma descentralização das receitas e despesas a qual criou um outro perfil federativo, pois a União, que detinha, antes dessa Constituição, cerca de 45% da carga de impostos, passa a ter 36%; os Estados que detinham 37%, passam a ter 41%, e os municípios, detentores de 18%, passam a deter 23%.

Para GONÇALVES (1996), esse processo

[...] que transferiu recursos financeiros aos Estados e Municípios, contudo, não definiu efetivamente as competências dos serviços prestados à população, pois não explicitou claramente os critérios e papéis para a transferência destes encargos. E com isto, gerou-se um quadro de recursos fiscais, mas não um novo desenho das políticas públicas regionais. (p. 78).

Ocorre que, no período apontado, os planos macroeconômicos buscaram o equilíbrio orçamentário pela ampliação das receitas, com aumento das alíquotas de impostos visando a compensar o que a União “perdeu” com a Constituição Federal de 1988. Quando se tornou impraticável novo aumento da base de arrecadação, surgiu a artimanha dos Fundos de Emergência que reconcentraram recursos na esfera da União.

Para o Estado de Mato Grosso do Sul, segundo diagnóstico da SEFOP, o quadro econômico nacional é refletido nas seguintes situações de composição do PIB regional:

Na análise de desempenho do setor terciário em 1991 e 1992, percebe-se que foi o único grande setor da economia que apresentou resultados positivos, sendo 6,2% em 1991 e 5,3% em 1992. Destaca-se o crescimento médio no comércio de 1,5% e do setor de bens imobiliários e serviços prestados às empresas com desempenho de 4,0% e 6,5% nos respectivos anos. Já as instituições financeiras que caíram (4,4%) em 1991, refletem os resultados negativos provocados pelo bloqueio dos saldos das contas correntes e aplicações na rede bancária no ano anterior e, enquanto que o crescimento de 10,0% em 1992, resulta das condições normais do setor bancário com a superação das dificuldades advindas com o plano Collor e a elevação das taxas de juros reais como fator atrativo de recursos.

A atividade primária apresentou em 1991 queda de 2,8% no seu valor. Foi prejudicada, principalmente pelo baixo desempenho no estoque líquido do rebanho bovino 1,9%, enquanto que no ano de 1990 esse desempenho foi de 14% somado à queda de 3,1% na produção conjunta das culturas de soja e trigo. Já no ano de 1992 o setor primário cresceu 6,1%, refletindo o bom desempenho da pecuária que apresentou crescimento de 4,4% no estoque rebanho bovino, 4,5% na produção de abates e 5,1% na produção de leite.

[...] no período 1993/95, foram o setor terciário que experimentou uma expansão média de 7,8% a.a. de crescimento real, e o setor secundário que cresceu em média 10,3% a.a. destaca-se no setor terciário os sub-setores de saúde e comunicações, crescendo em média 10,3% a.a. e 14,2% a.a. respectivamente, no sub-setor de saúde sobressai-se o crescimento da Saúde Pública que nos últimos 3 anos quase triplicou o atendimento Médico e Odontológico em MS, tendo o número de consultas e procedimentos fechando 1992 com 3.741.000 milhões de atendimento, alcançando 8.299.000

em 1995, na área de comunicação apresenta-se a expansão dos serviços telefônicos ampliando o acesso ao telefone convencional em serviço de 138.871 em 1993 para 164.471 em 1995, salienta-se ainda a implantação da telefonia móvel celular iniciado em 1994 com acesso a 3.002 telefones celular e fechando 1995 com 8.100 acesso em serviço, [...] o bom desempenho do comércio e serviços imobiliários que cresceram em média 7,0% e 7,4% ao ano respectivamente no período em análise. O desempenho do setor secundário foi puxado principalmente pela construção civil que apresentou um crescimento real médio de 14,5% a.a. o que confirma o aumento no consumo de cimento no Estado e expansão em m2 da concessão de alvarás de construção em Campo Grande...<sup>8</sup>

Esse diagnóstico, positivamente trabalhado pela SEFOP, da economia estadual, entretanto, deixa brechas que permitem a percepção das oscilações do termômetro econômico sofrido pelo Estado como consequência da macroeconomia, por exemplo no crescimento da dívida estadual, conforme demonstrado no capítulo I, item 1.1.3, quadro 1.2.

Assim, a educação financiada pelas receitas correntes vai sofrer alterações devido ao reflexo produzido nas receitas gerais do Estado em função do quadro econômico mais amplo, pois este, como já foi mencionado neste trabalho, em períodos de expansão, tem suas receitas ampliadas, conseqüentemente, em períodos de recessão, tem-nas diminuídas.

**Tabela 6.4**  
**Receitas do Estado de Mato Grosso do Sul e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – 1991 a 1994**

Receitas e Despesas	Anos			
	1991 (Cr\$)	1992 (Cr\$)	1993 (CR\$)	1994 (R\$)
(A) Receita Total	239.029.133.525,67	2.389.816.787.236,87	62.550.400.086,41	504.625.663,08
(B) Receitas Correntes	226.745.691.963,32	2.361.033.623.133,50	61.462.594.439,67	481.071.472,38
(C) Desp. em Educação	46.100.947.228,96	511.047.563.847,52	10.391.275.755,43	99.719.333,75
(C/B) Part. % de C/B	20,33%	21,64%	16,90%	20,72%

**Fonte:** elaborado para o presente trabalho a partir de dados dos *Balancos Gerais de Contas de Governo*, 1991, 1992, 1993 e 1994.

<sup>8</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. *Produto interno bruto – PIB/MS, 1980/97.* Campo Grande, MS: p. 13 e 14.

**Tabela 6.5**  
**Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pela Receita Líquida de Impostos no Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 a 1994**

Receitas e Despesas	Anos			
	1991 (Cr\$)	1992 (Cr\$)	1993 (CR\$)	1994 (R\$)
(A) Rec. Líq. De Imp. + Transferências	218.471.058.347,80	2.201.723.642.587,00	44.446.662.786,43	460.618.068,70
(B) Despesas em Educação	46.100.947.228,96	511.047.563.847,52	10.391.275.755,43	99.719.333,75
%	21,10	23,21	23,37	21,64
(C) Desp. Em Edu. P/ Vinc. Constitucional	65.541.317.504,34	660.517.092.776,10	13.333.998.835,93	138.185.420,61
(C-B) Dif. Entre o aplic. e a Vinc. Const	- 19.440.370.275	- 149.469.528.928,60	- 2.942.723.080,49	- 38.466.086,86

**Fonte:** elaborado para o presente trabalho a partir de dados dos *Balancos Gerais de Contas de Governo*, 1991, 1992, 1993 e 1994.

Como vemos, nas tabelas 6.4 e 6.5, as fontes de análises das contas públicas que representam maior veracidade são as relativas aos balanços de contas de governo. Se, no entanto, para essa análise utilizar-se somente os orçamentos, no caso de Mato Grosso do Sul, chegar-se-á a números fictícios, propostos pelos governos, que revelam somente uma intenção nunca concretizada.

De fato, por força de Lei, os orçamentos estaduais devem apresentar o Demonstrativo dos Recursos Destinados à Educação, por exercício. Da série de orçamentos estaduais examinados que vão de 1990 a 1995 – envolvendo, portanto, três gestões governamentais –, observa-se que todos eles provam que cumpriram a vinculação constitucional estadual da ordem de 30% . Quando a análise chega até aos balanços de contas de governo, essa verdade orçamentária se desfaz, como se pode ver nas tabelas 6.4 e 6.5. Ou seja, em nenhum dos anos analisados investiu-se o disposto constitucionalmente e o mais grave: sempre gastou-se menos.

Se se considerar, ainda, que a legislação pertinente dispõe que a vinculação constitucional deve ser gasta em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)<sup>9</sup>, e que, por definição, esta modalidade de gasto é parte integrante do conjunto mais geral da conta educação, tem-se claramente, em Mato Grosso do Sul, a não observância desse princípio, pelos governantes e administradores públicos. Não se gastou, no período considerado, o total vinculado constitucionalmente, nem na educação, e nem na

<sup>9</sup> MATO GROSSO DO SUL. *Constituição Estadual 1989*, Cáp. III, Artigo 198.

particularidade MDE. Aliás, em ano algum, chegou-se ao percentual mínimo exigido pela Constituição Federal de 1988<sup>10</sup>, qual seja, 25% em MDE.

Mas, como essa intenção aparece no orçamento estadual? Mostrar-se-á pelo exemplo da Lei nº 1.467, de 22 de dezembro de 1993, Orçamento Anual de 1994:

**Tabela 6.6**  
**Demonstrativo dos Recursos Destinados à Educação – Exercício de 1994**  
 (Lei nº 1.182 de 11 de julho de 1991 e Inciso III do Art. 16 da Lei nº 1.398 de 13 de julho de 1993)  
 CR\$ 1,00

<b>Receita</b>	
Discriminação	Valor
1. IMPOSTOS DO ESTADO	126.282.240.000
1.1 Imposto sobre operações rel. a circulação de mercadorias, prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	121.800.000.000
1.2 Imposto sobre transmissão “causa mortis” e locação de bens e direitos	529.830.000
1.3 Imposto sobre a prop. De veículos automotores	3.422.580.000
1.4 Imposto sobre a renda – adicional	529.830.000
2. Impostos transferidos pela União	20.383.230.000

<sup>10</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*, Artigo 69.

2.1 Fundo de participação dos Estados – FPE	18.921.630.000
2.2 Cota-parte do imp. L. sobre prod. Industr. – PI	341.040.000
2.3 Imposto sobre a renda retido nas fontes	1.120.560.000
<b>TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS</b>	<b>146.665.470.000</b>
3. Redução da cota-parte dos municípios	32.246.550.000
3.1 Imposto sobre oper. Rel. a circ. Merc. (25%)	30.450.000.000
3.2 Imposto sobre a prop. De veíc. Autom. (50%)	1.711.290.000
3.3 Imposto sobre produtos Industrializados (25%)	85.260.000
<b>TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS</b>	<b>114.418.920.000</b>

<b>Despesa</b>	
Discriminação	Valor
Com recursos provenientes da receita de impostos	
1. Secretaria de Educação – SEDU	32.219.577.390
2. Inativos da Educação – EGE/SAD	1.5779.319.700
3. Serviço da dívida/SEDU – EGE/SEF	682.086.090
4. Fundação CERA	206.743.320
Subtotal	34.687.726.500
Com outros recursos	
5. Secretaria de Educação – SEDU	20.357.834.700
6. Fundação CERA	118.426.140
<b>Total geral</b>	<b>55.163.987.340</b>
Aplicação mínima obrigatória pelo Estado (30% da receita líquida de impostos) = 34.325.676.000	
Recursos destinados a educação (30,32% da receita líquida de impostos) = 34.687.726.500	

**Fonte:** Mato Grosso do Sul. *Orçamento Anual*, 1994, pág. 08.

Há que se ressaltar, ainda, que o balanço anual de 1995, comprova que os gastos em educação, no ano de 1994, perfizeram um total em moeda corrente de R\$ 207.475.829,30, ou seja, 22,30%, observa-se, contudo, que se tivesse sido aplicado o mínimo do percentual vinculado constitucionalmente – 30%, – esse valor se elevaria para R\$ 279.099.624,72. Entre o valor vinculado constitucionalmente e o realizado verificou-se uma diferença de R\$ 71.623.795,42 para menos. Em termos percentuais, uma diferença de 7,7% para menos.

A conta da Secretaria de Estado de Educação, particularmente, pela Classificação Econômica, apresenta-se do seguinte modo:

**Tabela 6.7**  
**Comparativo da Despesa Autorizada Com a Realizada –**  
**Classificação Econômica –SEE/MS - 1994**

Títulos	Autorizada – R\$			Realizada-R\$	Diferença-R\$	%
	Orçam. e Suplem.	Esp. E Extr.	Total			
2901 SEDU-Sec. Est. De Educação						
3111.0000 Pes. Civil	65.388.311,15		65.388.311,15	61.046.475,50	4.341.83565	61,2
3113.0000 Obrg. Patrim.	3.626.867,28		3.626.867,28	3.161.012,65	465.854,63	3,16
3120.0000 Mat. Cons.	2.805.225,59		2.805.225,59	1.526.325,34	1.278.900,25	1,50
3131.0000 Rem. Ser.Pes.	2.889,87		2.889,87		2.889,87	
3132.0000 Serv. E Enc.	13.199.941,90		13.199.941,90	7.731.030,67	5.468.911,23	7,75

3192.0000 Dep.Exer.Ant.	1.139.512,43		1.139.512,43	952.749,14	186.763,29	0,95
3211.0100 Tranf. Op. para Pes. E Enc.	620.635,21	1.572.897,08	2.193.532,29	1.666.203,22	527.329,07	1,67
3211.0200 Tranf. Oper. Para outras Desp. Corr.	232.300,13	464.614,16	696.914,29	488.731,54	208.182,75	0,50
3112.0100 Subv. Eco. Para Pes. E Encargos		543.903,36	543.903,36	371.622,72	172.280,54	0,38
3212.0200 Subv. Eco. Para Outras Desp. Corr.		182.732,82	182.732,82	132.518,89	50.213,93	0,13
3121.0000 Transferências a União	2.527,26		2.527,26		2.527,26	
3223.0000 Transferências a Municípios	3.577.419,07		3.577.419,07	3.391.120,80	186.298,27	3,40
3231.0000 Subv. Sociais	72.398,85		72.398,85	63.834,60	8.564,25	0,07
3253.0000 Sal.-Família	392.107,23		392.107,23	342.246,94	49.860,29	0,30
3254.0000 Apoio Fin. A Estudantes	3.321,79		3.321,79		3.321,79	
3259.0000 Outras Transf. a Pessoas	5.664,35		5.664,35	1.255,78	4.408,57	0,01
3292.0000 Desp. de Exerc. Anteriores	4.5446,64		4.5446,64	0,6	4.546,04	
4110.0000 Obras e Inst.	20.727.343,15		20.727.343,15	15.964.425,98	4.762.917,17	16
4120.0000 Equip. e Mat. Permanentes	1.591.981,96		1.591.981,96	1.178.667,23	413.314,73	1,18
4130.0000 Inv. Em Reg. De Exec. Especial	526.880,90		526.880,90	398.603,42	126.277,48	0,40
4140.0000 Const. Ou Aum. De Cap. De Emp. I.		47.272,27	47.272,27	40.000,00	7.272,27	0,04
4292.0000 Desp. de Exerc. Anteriores	4,38		4,38		4,38	
4311.0000 Auxílios para Investimentos	33.364,17	1.059.903,26	1.093.267,43	927.922,24	165.345,19	0,90
4311.0200 Aux. para outras Desp. de Cap.	11.321,87	2.380,72	13.702,59	1.117,63	12.584,96	0,01
4323.0000 Transferências a Municípios	480.399,19		480.399,19	313.283,26	167.115,93	0,31
4331.0000 Aux. para Desp. de Capital	22.759,02		22.759,02	20.185,60	2.573,42	0,02
SOMA	114.467.723,39	3.873.703,67	118.341.427,06	99.719.333,75	18.622.093,31	100

Fonte: Mato Grosso do Sul. *Balanco Geral*, 1994, pág. 42.

Desses gastos, comprovou-se, pelos balanços do período em questão, que grande monta de recursos esteve financiando à folha de pagamento de salários, incluídos os dos aposentados, como mostrou-se na tabela 3.10, no item 1, do capítulo III. Mas, Mato Grosso do Sul, como a grande maioria dos Estados brasileiros, também tem um Instituto de Previdência e Assistência Social (PREVISUL) cuja contribuição dos funcionários públicos para a aposentadoria é da ordem de 8% do salário. Veja-se, na tabela abaixo, o modelo da conta Demonstrativo da despesa funções, programas e subprogramas,

conforme o vínculo com os recursos – Educação e Cultura – Em Mato Grosso do Sul no ano de 1994:

**Tabela 6.8**  
**Demonstrativo da Despesa Funções, Programas e Subprogramas**  
**Conforme o Vínculo com os Recursos – Educação e Cultura - MS – 1994.**

					R\$ 1,00
<b>Códigos</b>	<b>Especificação</b>	<b>Ordinário</b>	<b>Vinculado</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
807	Administração	24.925.339,84	64.818.746,50	89.744.086,34	83,14
807021	Admin Geral	9.589.715,64	62.759.401,77	72.349.117,41	
807025	Edificações Públicas	15.304.333,87	1.700.798,98	17.005.132,85	
8070217	Trein. Rec. Humanos	31.290,33	358.545,75	389.836,08	
808	Admin Financeira	7.533.613,13		7.533.613,13	6,98
808033	Dívida Interna	7.533.613,13		7.533.613,13	
822	Telecomunicações	822.819,39	1.000.000,00	1.822.819,39	1,69
822137	Radiodifusão	278.677,78	1.000.000,00	1.278.677,78	
822247	Difusão Cultural	544.141,61		544.141,61	
841	Ed. Criança de 0 a 6 anos	143.719,79	3.826.665,83	3.970.385,62	3,69
841190	Ed. Pré-Escolar	143.719,79	3.826.665,83	3.970.385,62	
843	Ensino Médio	179.790,95		179.790,95	0,17
843196	F. p/Setor Primário	179.790,95		179.790,95	
844	Ensino Superior	2.474.069,30		2.474.069,30	2,29
844205	Ensino de Graduação	2.474.069,30		2.474.069,30	
846	Ed. Fís. E Desportos	430.114,38		430.114,38	0,39
846224	Desporto Amador	430.114,38		430.114,38	
847	Assistência a Educandos	5.527,27	894.400,46	899.927,73	0,84
847188	Ensino Regular	5.527,27	894.400,46	899.927,73	
848	Cultura	672.441,25		672.441,25	0,62
848247	Difusão Cultural	672.441,25		672.441,25	
881	Assistência	49.044,68	160.203,32	209.248,00	0,19
881487	As. Comunitária	49.044,68	160.203,32	209.248,00	
<b>Total</b>				<b>107.936.496,09</b>	<b>100</b>

Fonte: Estado de Mato Grosso do Sul. *Balanço Geral, 1994*, pág. 21.

Assinale-se que, nesta conta, aparece pela primeira vez a despesa com o Ensino Superior no Estado, decorrente da criação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). A instalação de tal Universidade foi possível, a partir da operacionalização, pela Secretaria de Estado de Educação, do *Programa XV – Implantação da Universidade Estadual de MS*. Conforme a Secretaria de Estado de Educação, este Programa justificou-se porque

[...] constituía uma antiga aspiração da comunidade sul-mato-grossense. Prevista constitucionalmente desde 1989, sua implantação dependia, fundamentalmente de decisão política governamental. Em 1993, a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul passou de projeto à realidade.

Os cursos oferecidos pela UEMS, bem como sua estrutura e organização foram subsidiados no seguinte:

A definição dos 18 cursos oferecidos pela UEMS é fruto de ampla consulta à comunidade sul-mato-grossense e atende a demanda do mercado local. Os cursos terão caráter permanente quanto à oferta e provisória quanto à localidade. O processo de rotatividade permite que à medida em que determinado mercado estiver atendido, o curso seja deslocado para outro onde houver demanda.

[...] nas unidades universitárias, durante o dia, o espaço físico será destinado, à título de escola de aplicação, ao ensino do 1º e 2º Graus<sup>11</sup>.

Cabe ressaltar que, naquele momento, a sede da UEMS foi instalada no Município de Dourados, nas dependências territoriais físicas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). A instalação efetivou-se através de um convênio celebrado entre as duas Universidades. Em relação às Unidades Universitárias que integraram a UEMS, registre-se que elas estão situadas em diferentes municípios, e foram instaladas em escolas construídas na gestão governamental de Marcelo Miranda Soares (1986-1990), que, segundo os moldes dos CIASCs (Rio de Janeiro) e CIAPs (Governo Collor de Melo), construiu, no Estado, grandiosos “Marcelões”. Cumpre assinalar que, apesar de a Secretaria de Estado de Educação ter tido, à época, interesse em que as Unidades Universitárias da UEMS se constituíssem em escolas de aplicação para o ensino superior, isso não se concretizou. As escolas de 1º e 2º Graus que servem às Unidades Universitárias continuam caracterizadas como tal, convivendo com suas possibilidades e limites como todas as outras escolas da rede estadual.

Como já foi demonstrado neste trabalho, não obstante o Estado, ainda neste período, não ter promovido a universalização da Educação Básica e, por conseguinte, a do Ensino Fundamental; todavia, encontrou condições políticas e econômicas para oferecer o Ensino Superior.

---

<sup>11</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório final*, p. 32 e 33.

Considere-se também, que à conta “Ensino Superior” agregaram tão somente os gastos com ensino de graduação, ou seja, não foi destinado nenhum valor para a pesquisa, embora o *Programa XV* insistisse em que

[...] estudos e propostas levados a efeito pela sociedade civil e pela classe política, na definição dos cursos, demonstraram ser a efetivação dessa Universidade uma necessidade para o desenvolvimento sócio-econômico, científico, político, cultural bem como para a integração do Estado com o regional, o nacional e o internacional, em especial com a América Latina e o Mercosul<sup>12</sup>.

#### **6.4. Do controle interno e externo das Contas Públicas.**

A legislação pertinente sobre matéria orçamentária, contábil e financeira, estabelece que o controle das contas públicas é interno quando exercido pelo Poder Executivo; e externo, quando exercido pelo Poder Legislativo – subentende-se aí o critério da representação social e partidária estabelecida pelo voto – com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado<sup>13</sup>.

O Tribunal de Contas em Mato Grosso do Sul, é composto por sete conselheiros, cuja escolha deve obedecer ao seguinte:

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório final*, p. 33.

<sup>13</sup> **BRASIL.** Lei 4.320, de 17 de maio de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.*

<sup>14</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** *Constituição Estadual*, 1989.

A nomeação desses Conselheiros se dá por indicação do Governador, com aprovação pelo Poder Legislativo, segundo critérios de antiguidade e merecimento. Esses Conselheiros possuem direitos, vantagens, garantias, vencimentos, prerrogativas e impedimentos equivalentes aos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça e podem se aposentar com as vantagens do cargo, se o exercerem efetivamente por mais de cinco anos.

Ressalte-se que, desses sete Conselheiros, no período de 1991 a 1994, quatro eram Bacharéis em Direito, um Odontólogo, um, Bacharel em Ciências Econômicas, e um, Tabelião. Todos já haviam ocupado cargos públicos – quatro foram Deputados Estaduais, (um deles também Deputado Federal); um, Secretário de Estado para Assuntos da Casa Civil e Assessor Especial de Governador; um, Secretário-Chefe da Casa Civil. Entre eles, alguns foram Secretários de Estado em pastas diferentes das acima mencionadas.

No caso de Mato Grosso do Sul, o Poder Legislativo tem sido um instrumento de grande sustentação para a governabilidade, considerando que a correlação de forças político-partidária sempre esteve próxima ao Poder Executivo, o que é explicado pela lógica da alternância, no poder, das tradicionais elites políticas.

Sendo assim, é compreensível a posição do Poder Legislativo, quando da aprovação das contas públicas, desempenhando o papel de legitimador das avaliações e pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas.

Ressalta-se, sobre esse ponto, que as contas de governo, que vão de 1990 a 1995, foram aprovadas em 08 de setembro de 1997, em regime de “mutirão”, conforme alertou, na ocasião, um deputado da oposição. Essas contas estavam relacionadas ao último ano de uma gestão do PMDB, a um período completo de uma gestão do PTB, e ao primeiro ano de outra gestão do PMDB.

No período de 1991 a 1994, destaca-se, entretanto, a posição de um dos Conselheiros<sup>15</sup> por suas declarações de votos. Esse Conselheiro faz considerações alegando a exigüidade do tempo como um empecilho para um exame melhor apurado,

relatando que houve menos de quarenta e oito horas para a execução do trabalho. No que se refere às contas de governo do ano de 1992, o Conselheiro assinala o seguinte:

[...] chego a convicção de que as Contas do Governo do Estado, elaboradas no curso do ano de 1992, não refletem com dados objetivos a realidade patrimonial, econômica, financeira, orçamentária e contábil dos Órgãos do Poder Executivo.

Em sua análise, destacam-se, ainda, os seguinte pontos:

1 – Empresas Públicas – que o Balanço não oferece as movimentações das receitas e despesas dessas empresas; que o Estado tinha crédito de ICMS recolhido por uma empresa e este não foi contabilizado no Balanço Patrimonial, no REALIZÁVEL, na conta CRÉDITOS A RECEBER, indicando a possibilidade de um calote;

2 – Aspecto Técnico do Balanço – que o Governo não tem acatado as sugestões e recomendações do Tribunal de Contas tais como:

- Recolhimento do ICMS da ENERSUL ao Tesouro do Estado;
- Remessa da Quadro Demonstrativo das Operações de Crédito por Antecipação da Receita ao ano de 1990;
- Remessa de cópias de Contratos de Operações de Crédito realizadas em 1990;
- Levantamento do Patrimônio Real do Estado referente a 1990 e 1991;
- Quadro Demonstrativo das Metas Previstas e realizadas em 1990;
- Demonstrativo da Execução Orçamentária pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista em 1990;
- Recomendação de que as Empresas do Estado modernizem suas estruturas operacionais, enxugando sua máquina administrativa – 1991;

---

<sup>15</sup> Conselheiro Ruben Figueiró de Oliveira. Deputado Estadual de 1970/74, 74/78, Deputado Federal de 78/82, 86/89 e Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no período de 06/09/88 a 04/09/89 no Governo Marcelo Miranda - PMDB.

- Recomendação de que o Balanço Geral seja apresentado com todas as peças exibidas no item 3.0 do manual de Peças Obrigatórias, sob pena de aplicação do artigo 206 do Regimento Interno – 1991.

3 – Dados Demonstrativos da Conta Gráfica;

Apenas uma observação: O Governo gastou com o funcionalismo público apenas cerca de 33% (trinta e três por cento) da arrecadação, o que desmascara as suas afirmações bombásticas através da imprensa no sentido contrário.

4 – Transferências aos Poderes e Órgãos Superiores do Estado;

5 – Dívida do Estado em 31.12.92; [...] o que representa 2.94 (dois pontos noventa e quatro) vezes o valor da receita arrecadada em 1992!!!

6 – Da Diminuição da Arrecadação;

1990 – Cr\$ 3.332.253.860,81

1991 – Cr\$ 3.006.986.480,56

1992 – Cr\$ 2.389.816.787,22

7 – Considerações Derradeiras;

[...] importante documento público que é o Balanço Geral do Estado, eis que é ele a única peça institucional que permite uma visão mais realista de como se desenvolve a Administração Estadual em todos os seus aspectos, bem como a evolução da economia do Estado às propostas e planos do Governo.

[...] se afirmasse que está tudo certo no Balanço, ou que este, nos seus dados, afirmasse que tudo ficou como dantes no quartel de abranes.

Não. Não vou tanto ao mar e nem adentro à terra. Por isso, não condeno o Balanço porque não há pecados mortais. Mas também não posso absolvê-lo porque existem nele irregularidades que, de boa vontade, consideraria pecados veniais<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. *Declaração de Voto proferida pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Ruben Figueiró de Oliveira (Processo TC 03511/93)*.

O referido Conselheiro em declaração de voto em 1993, pondera ainda; “[...] já não há a paixão político-partidária, sentimento de que me desliguei ao me investir da qualidade de Juiz, quando ingressei nesta Corte de Contas, e cuja atuação ninguém poderá, em sã consciência, acusar de imparcial.”

Note-se que o fato de os Conselheiros serem indicados pelo Governador revela que o representante do cargo não está isento do contexto político-partidário que o cerca. O conteúdo ideológico da racionalidade instrumental, que proclama a neutralidade enquanto condição de exercício da função, se desfaz; porquanto a parcialidade não se encontra no cargo de juiz, mas na forma processual de imbricamento dos poderes de estado forjados na doutrina liberal.

Acrescente-se que Ruben Figueiró, também em declaração de voto em 1993, propõe-se a “[...] fazer um rápido exame conjuntural das ações do governo e do momento por que passa o nosso Estado, observando o seguinte:”

Quando relatei o Processo das Contas do Governo relativas ao exercício de 1991, que abrangia a gestão de dois Governadores, lamentei a crise política e financeira do final da administração que se encerrava, e que considerei como fruto da ‘pertinaz enfermidade endócrina entre os homens públicos brasileiros’, constatação cabal de ‘como as paixões político-partidárias desvirtuam a conduta dos homens públicos’, e pedi a Deus naquela ocasião: ‘Queira Deus que os homens públicos de nossa terra evoluam e ganhem estatura política lastreada na isenção de ânimos e cultura democrática, a fim não se repita o degradante quadro de desmoralização da função pública que, estarecido, o povo sul-matogrossense assistiu, na inglória luta entre os que deixavam o Poder e os que o assumiram por força da vontade soberana das urnas’.

O Conselheiro continua sua declaração de voto elencando as principais obras, projetos, políticas implementadas e desenvolvidas nesse Governo que, segundo ele,

Nenhum Estado da Federação passa neste momento por modificações sociológicas e econômicas tão profundas quanto o MS. O Governador Pedro Pedrossian, com capacidade administrativa, experiência, responsabilidade e dinamismo, é responsável por essas modificações e, com um conjunto programático viável e recursos bem direcionados, tem estruturado o nosso

Estado para as responsabilidades que o futuro próximo lhe reserva. [...] ao final de sua gestão fortalecido pela admiração e respeito da população, fato revelado pelas seguidas pesquisas de opinião pública, que o colocam com mais de 60% (sessenta) de aceitação e como o 3º melhor Governador, na opinião da população, lideranças sindicalistas, políticas e empresariais, o que é muito significativo, levando-se em conta que o povo anda ultimamente muito severo no julgamento dos políticos.

Diante disso, estabelece comparações entre as gestões desse Governador, que, segundo o Conselheiro, “[...] demonstrou com criatividade, que o desenvolvimento não se faz só com obras gigantescas, características de suas gestões anteriores, mas sobretudo pelas soluções dos problemas ao nível de cada comunidade.”

Diante do exposto pelo Conselheiro em questão, em suas declarações de votos, percebe-se que há uma longa distância entre os princípios legais e éticos dispostos na legislação pertinente, e a prática, – tanto a política quanto a técnica – efetivamente exercida, à medida que, o controle das contas públicas exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, em que pese as graves acusações feitas pelo Conselheiro, no processo de decisão pelo voto, acabam ficando em caráter de simples denúncia. Isto se dá, pois, no processo de correlação de forças entre os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nem sempre vence o controle das contas públicas em favor da lisura administrativa do Estado. Neste caso, pelo contrário, a fiscalização das contas do Estado constatou arbitrariedades, que não foram de forma alguma resolvidas, prevalecendo o casuísmo.

Sublinhe-se que tal Conselheiro, ao mesmo tempo que denuncia as mazelas administrativas materializadas nas contas do Estado, defende a personalidade do Governador. Setores da sociedade sul-mato-grossense, contudo, não tinham a mesma avaliação conjuntural otimista, como a ressaltada pelo Conselheiro, das gestões governamentais de Pedro Pedrossian. Assim, a conjuntura política estadual estabelecida, não foi suficiente para que o então Governador Pedro Pedrossian conseguisse eleger seu sucessor. Nos moldes das articulações políticas ocorridas no Estado de São Paulo, quando da eleição de Luiz Antonio Fleury Filho, cuja análise de setores político-econômicos dominantes prevaleceu a lógica de substituir o tradicional candidato político

por um técnico, que nesse Estado se mostrou acertado, para Mato Grosso do Sul, todavia, esse projeto não se confirmou.

Nessa lógica, Pedro Pedrossian indicou como seu sucessor o Secretário de Estado de Fazenda, Waldemar Justus Horn que concorreu com Wilson Barbosa Martins (PMDB), representante das tradicionais elites políticas do Estado.

Eleito, Wilson Barbosa Martins, coloca em prática – o que é usual no Estado, quando a oposição sucede a situação – a descontinuidade administrativa, o desmonte das políticas e projetos do Governo anterior.

No que tange ao setor educacional, assinala-se que o Governo de Wilson Barbosa Martins tentou num primeiro momento, suprimir as eleições para diretor e colegiado escolar, mas a resistência do magistério não permitiu que isso se efetivasse. Contudo, o Governador obteve sucesso, num segundo momento, quando desmontou a estrutura dos Núcleos Educacionais que, no Governo anterior, tinha sido instrumento de descentralização dos órgãos intermediários da Secretaria de Estado de Educação. Wilson Barbosa Martins trouxe, então, de volta a antiga modelagem das Agências Regionais de Educação.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**



Investigar as relações entre políticas educacionais e o seu financiamento requer, antes de tudo, uma análise da materialidade do Estado e, por conseguinte, o desvelamento da construção do pacto federativo entre as esferas político-administrativas.

No caso brasileiro, por exemplo, este pacto está estabelecido sobre uma base que se sobressai em duas dimensões: uma, de natureza econômica e outra, de natureza política. A econômica marca-se pela constituição do trabalho enquanto base rígida de arrecadação – registre-se que nos momentos de reestruturação produtiva, como o atual, essa base arrecadadora pode se restringir ainda mais, pois há diminuição dos postos de trabalho – e pelo capital que, historicamente, nunca foi devidamente taxado no País. Como consequência tem-se uma enorme concentração de riqueza e renda para o capital e uma péssima distribuição dessa riqueza e renda para amplos setores da população. Esse quadro de concentração de riqueza e renda, além de impedir, cada vez mais contingentes populacionais, de ter acesso a bens materiais ou culturais, dá margens à sonegação fiscal e à corrupção que prejudicam as contas públicas, à medida que o Estado não promove a fiscalização necessária para o combate a esses crimes.

A dimensão de natureza política decorre da forma de como o Estado atua através da legislação, que é fortemente centralizadora dos recursos que sustentam o padrão de acúmulo/cobertura do Estado para o financiamento das políticas sociais. Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter garantido dispositivo para uma maior descentralização da receita tributária, a União, através de artimanhas legais, conseguiu novamente reconcentrar essa receita. O saldo dessa realidade resultou no fato de que as outras esferas federativas ficaram, cada vez mais, com menor autonomia no que tange à aplicabilidade de suas receitas tributárias.

O estado de Mato Grosso do Sul, por exemplo, por surgir em decorrência do projeto de expansão da fronteira agrícola do Centro-Oeste, articulado com a geopolítica do regime militar, consolida-se como um estado de base econômica agrária o que o coloca em uma situação de vulnerabilidade, pois, sua arrecadação tributária principal passa a oscilar entre as determinações da política agrícola mais geral do País e as intempéries climáticas que afetam tanto a agricultura quanto a pecuária. Some-se a isso, o comportamento das elites políticas que, ao administrarem o Estado, privatizam-no, na

medida em que, muito mais do que o estabelecimento de políticas públicas para o conjunto da população, fazem uso da máquina pública em favor de grupos, mantendo privilégios.

Quanto ao financiamento para a educação, particularmente no que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o que se percebe é que a prática governamental de manutenção de privilégios de grupos foi, muitas vezes, favorecida pela própria legislação, posto que a rigidez desta e seus mecanismos de controle acabaram, geralmente, sendo utilizados para a permissão de exceções, devido à exclusão do mecanismo de controle fundamental: a sociedade democrática organizada e informada.

Nesse sentido, vale lembrar que, para se efetuar a análise relativa ao financiamento da política educacional de Mato Grosso do Sul, foram enfrentadas dificuldades metodológicas entre as quais destacam-se duas diretamente imbricadas ao exercício democrático. 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 a 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. Também, no que tange à formação dos professores, observou-se, particularmente, no caso de Mato Grosso do Sul, que há um descompasso entre as agências formadoras de professores e as agências contratantes desses profissionais. Tal descompasso pode ser verificado no momento em que a política educacional estatal muda o eixo de nomenclatura, funções e atribuições do especialista em educação para o de coordenador pedagógico, sem realizar nenhuma discussão com as universidades, públicas ou privadas, e estas continuam a manter inalteradas suas estruturas curriculares e suas funções como se nada tivesse modificado na política educacional do Estado. Registre-se que as alterações efetuadas em torno do cargo de especialista em educação pela política educacional em curso, no período de 1991 a 1994, transformou estes profissionais em coordenadores pedagógicos, podendo, na falta do especialista de educação, o professor

assumir este cargo no interior da escola, realidade que vem se sobrepondo cada dia mais, à medida que o Estado não tem mais realizado concurso para especialista em educação mas sim para professores.

A segunda razão relacionada a dificuldades metodológicas encontradas para o desenvolvimento do estudo em questão deve-se à coleta de dados – em um primeiro momento, eles foram negados; e, no momento em que se teve a chance da coleta, verificou-se que as informações, os dados, encontravam-se “privatizados”, ou seja, nas mãos de poucas pessoas. Essa situação demonstrou que o Estado deixou de ser o fiel depositário das informações que ele mesmo produziu, tanto para o acesso e controle da sociedade, quanto para a preservação de sua história (nota-se que, ao término de cada administração governamental, a memória do Estado é totalmente esvaziada)<sup>1</sup>.

Considere-se, também, que as relações de poder estabelecidas entre as Secretarias de Estado determinaram tanto a fonte de coleta de dados quanto o grau de conhecimento sobre o tema. Assim, sobre o financiamento da educação, no período analisado (1991/1994), há que se registrar que a Secretaria que se sobressaiu como fonte de dados foi a da Fazenda e não a da Educação, como poderia supor o senso comum. Pontue-se que, por detrás desta relação, está a concepção autoritária e centralizadora do Estado, quando ele elege algumas Secretarias para deterem maior poder e controle, com vistas a garantir os privilégios de grupos que efetivam sua privatização (a do Estado).

Nessa perspectiva, não obstante a Secretaria de Estado de Educação ter, em seus quadros, técnicos encarregados da execução orçamentária, estes técnicos não possuem as informações necessárias para proceder ao planejamento do financiamento da educação, particularmente no que se relaciona à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Na realidade, esta “ausência” de competência técnica da Secretaria de Estado de Educação é útil para que as informações, tanto quanto os recursos, não sejam socializados. Esse processo cria, também, situações embaraçosas para as relações entre as

---

<sup>1</sup> Como ilustração dessa afirmação, considere-se que, quando se procurou o Tribunal de Contas do Estado para coletar os votos dos Conselheiros sobre as contas do Estado, aprovadas ou não por eles, não foi possível coletar as declarações de votos, por exemplo, do Conselheiro Ruben Figueiró referentes ao período de 1991 a 1994. As declarações de votos deste Conselheiro relativas aos anos de 1993 e 1994 foram-nos entregues por um de seus assessores que também nos informou que os documentos, declarações, relacionados aos anos de 1991 e 1992 encontravam-se na fazenda do Conselheiro, pois ele tinha o hábito de arquivar em tal lugar esse tipo de material.

instâncias decisórias, à medida que o que se decide e se executa nas diferentes Secretarias de Estado, nem sempre está em consonância, o que demonstra falta de planejamento das ações do Estado como um todo, ficando cada Secretaria desenvolvendo a sua política de forma isolada<sup>2</sup>.

Vale lembrar também que, em termos das relações legais constituídas entre as instituições de Estado, no caso de Mato Grosso do Sul, no período em que se teve acesso aos documentos (1997), os balanços de contas de governo estavam em litígio, pois os quatro anos dessa gestão (1991/1994), encontravam-se sem aprovação da Assembléia Legislativa, o que veio a ocorrer somente em 1998.

O reflexo dessa situação mais geral do Estado incide no setor educacional contribuindo para que o setor se desgaste de forma ainda mais contundente. De fato, apesar de a política educacional, no período de 1991 a 1994, não ter priorizado o financiamento da educação, posto que ele não esteve em pauta pela Secretaria de Estado de Educação, tanto por razões já anunciadas neste trabalho, quanto porque se considerava o financiamento como algo para ser decidido além do campo educacional, cabe ressaltar que, em relação às unidades escolares, palco das realizações das políticas educacionais promovidas pelo Estado, no caso de Mato Grosso do Sul, constatou-se que, entre os programas desenvolvidos, aquele que causou maior impacto foi o *Programa Educacional I – Democratização das Escolas* –, constituído pelos itens: 1. *Eleição de Diretor e Colegiado Escolar*; 2. *Autonomia da Escola*. Este foi, também, o programa que mais desgaste enfrentou em função da expectativa que criou nas unidades escolares – elas acreditavam que, de fato, era o momento de garantir a autonomia da gestão da escola; na caminhada, entretanto, descobriram que a autonomia da gestão não aconteceria independente do financiamento da escola. Contudo, entre a percepção das unidades escolares da necessidade de aliar autonomia de gestão e de financiamento, e a postura da

---

<sup>2</sup> Quando em uma das tantas visitas que se fez à Secretaria de Estado de Educação para coletar os dados, procedeu-se a uma entrevista com o Diretor de Execução Financeira e Orçamentária. Depois de concluída a entrevista, o técnico em questão solicitou que se olhasse pela janela de sua sala de trabalho, de onde se vislumbrava um pátio. Nesse pátio, estavam estacionados seis (06) veículos modelo Van, marca Mitsubishi. Apontando para tais veículos, informou o técnico que esses bens duráveis tinham sido adquiridos com recursos da Secretaria de Educação; contudo, considerando-se a prática governamental, revelou ele que, dali a seis meses, esses bens passariam para o uso de outras Secretarias, mas seriam debitados na conta da Secretaria de Educação.

Secretaria de Estado de Educação, através de sua política educacional, de lançar mão, tão somente em 1993, de um Programa que injetasse recursos nas escolas, mesmo que minimamente, como foi o caso do Repasse Financeiro, conclui-se que as unidades escolares não obtiveram êxito em suas reivindicações e que a gestão democrática esvaziou-se, transformando-se em mais uma exigência burocrática que a escola deveria cumprir frente às deliberações da Secretaria de Estado de Educação. Mais uma vez, por determinações que estão além das da área educacional, a esfera pública perdeu de vista o exercício democrático do controle das ações do Estado.

Por isso, pela deserção do próprio Estado, no que tange ao financiamento de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), as unidades escolares retomaram velhas práticas como, por exemplo, a de busca de parceiros na comunidade, para auxiliar seu financiamento, o que se efetivava por meio da promoção de festas, bingos, rifas.

Cabe ressaltar que o tema relativo ao financiamento da educação no Estado de Mato Grosso do Sul, especificamente manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), não se esgota neste trabalho. Muitos são ainda os caminhos que deverão ser percorridos para se explicitar, compreender as tomadas de decisões – aquelas de caráter mais geral no âmbito do Estado, que definem, influenciam as particularidades no setor educacional.

Nessa perspectiva, dentre as questões que ainda estão por ser investigadas no campo do financiamento da educação em Mato Grosso do Sul, particularmente no que se refere à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), encontra-se a relacionada à Emenda Constitucional<sup>3</sup>, aprovada em 1997, pela Assembléia Legislativa. Através desta Emenda o percentual constitucional em MDE cai para 25%. Assim, embora a Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS), tenha denunciado e mobilizado tanto a categoria dos trabalhadores em educação, quanto setores da sociedade, esse movimento não foi suficiente para sensibilizar os Deputados Estaduais para que votassem contra a Emenda. Ela foi aprovada por vinte votos contra quatro,

---

<sup>3</sup> **MATO GROSSO DO SUL.** Assembléia Legislativa. *Emenda Constitucional Nº 06, de 02 de julho de 1997.* Campo Grande: MS.

transformando-se a partir de então no instrumento jurídico que rege o financiamento de manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) no Estado<sup>4</sup>.

Ainda, no que tange ao financiamento da educação, considerando-se a categoria manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), reconhece-se a luta histórica dos educadores através de suas entidades associativistas, culturais, científicas e sindicais para garantir ao longo dos anos, via legislação, a vinculação constitucional de recursos, de forma que os recursos disponíveis têm sido os recursos possíveis, conquistados a partir de uma correlação de forças entre a sociedade e o Estado. No Brasil percebe-se que a garantia da vinculação constitucional de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a grosso modo, está muito mais para aquilo que o Estado vislumbra como possibilidade de gastos, do que realmente, o valor necessário para financiar uma educação que contribua para a superação da dívida social histórica acumulada pelo País.

Nesse sentido, cabe questionar, baseado em que dados, mais precisamente, qual matriz teórico-metodológica, tem servido como referencial para definir o percentual de vinculação constitucional de recursos para a educação, visto que os estudos que têm sido desenvolvidos sobre o tema, via de regra, têm se preocupado em analisar se as esferas de poder do estado constituído têm aplicado, corretamente ou não, a verba originada desse dispositivo constitucional. Por isso mesmo, esses estudos também têm demonstrado que existem desvios, má aplicação e descaso na aplicabilidade desses recursos. Não está dado, contudo, através da produção na área, qual o montante de recursos seria suficiente para promover uma educação de qualidade.

Sabe-se que o dispêndio histórico aplicado na educação, em termos reais, pelo País, tem oscilado por volta dos 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Ainda, trabalhos recentes na área, estabelecendo relações comparadas com outros países sobre o gasto em educação, têm demonstrado que esse percentual do PIB aplicado no Brasil é uma quantia insuficiente. Nesse sentido, ao se observar, por exemplo, a América do Sul e o Caribe, verifica-se que os dados relativos ao Brasil causam constrangimento, como bem apontam MINTO e MURANAKA (1995, p. 65 e 66),

---

<sup>4</sup> FERNANDES, M. Diléia E. O Estado de Mato Grosso do Sul e os recursos vinculados

Comparando os percentuais gastos só com educação pelo Brasil e pelos demais países da América do Sul e Caribe (dados do UNICEF) veremos que todos destinam no mínimo 10% de seus gastos totais para o setor, com exceção de Nicarágua (9%) e Uruguai (7%), bem maiores que os nossos 3%; boa parte destes países chega a destinar perto de 20%.

Não é sem razão, portanto, que os Congressos Nacionais de Educação (I, II e III CONED)<sup>5</sup>, insistiram que, para que a educação no País promova a cidadania e resgate a dívida histórica com os setores marginalizados da população, o percentual do PIB aplicado na educação pública, deve, de forma gradativa, em 10 dez anos, chegar ao montante de 10% dessa arrecadação.

Contudo, a reforma do Estado e, no seu bojo, as políticas de ajuste fiscal do Governo Federal que se delineiam desde o início dos anos 90 seguem em sentido contrário à proposta elaborada pelos CONEDs. Assim, para o Governo Federal, a prioridade é cumprir o serviço da dívida externa brasileira e, por isso mesmo, as políticas sociais vêm sendo financiadas conforme padrões históricos de cortes de gastos públicos.

De fato, o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>6</sup>, recentemente aprovado, argumenta que a proposta contida no também chamado Plano Nacional de Educação (elaborado pela Sociedade Civil Brasileira e materializado nos CONEDs) para o financiamento da educação é de um valor muito elevado, em especial, se este for o valor aplicado pelo setor público. O Plano estabelece, então, que o patamar praticado deve ser de 7% do PIB e cumprido em dez anos. No documento há o argumento também de que “com o tempo” esse percentual do PIB investido na educação tem de ficar estabilizado

---

constitucionalmente para a educação. in: SENNA, E. (Org.). Estado e Sociedade. Editora UFMS, no prelo.

<sup>5</sup> A Comissão Organizadora Nacional do I, II e III CONED foi composta pelas seguintes entidades: Associação de Educadores Latinos Americanos e do Caribe (AELAC), Associação Nacional de Educação (ANDE); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação (DNTE-CUT), Federação de Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal de 1º, 2º e 3º Graus da Educação Tecnológica (SINASEFE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Estudantes (UNE) e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

<sup>6</sup> Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial da União, 10-01-2001.

num patamar menor. Operando de acordo com essa lógica, o Plano Nacional de Educação (PNE) propõe o seguinte;

Partindo deste dado oficial, a meta estabelecida pelo PL nº 4.173/98, de atingir 6,5% do PIB, incluindo os gastos do setor privado (que Negri estima em 1% do PIB), afigura-se muito modesta. Por outro lado, a meta contida no PL nº 4.155/98, de atingir, apenas no setor público o equivalente a 10% do PIB é muito elevada. Em valores atuais, cada ponto percentual significa cerca de 10 bilhões de reais. Este plano propõe que num prazo de dez anos atinjamos um gasto público equivalente a 7% do PIB, através de aumento contínuo e progressivo de todas as esferas federativas. Este esforço inicial é indispensável. Para tanto é necessário o compromisso do Congresso Nacional, e dos Legislativos subnacionais, que elaborarão os planos plurianuais e orçamentos que vigorarão no período. Com o tempo haveria uma estabilização num patamar menor, na medida em que fosse sendo erradicado o analfabetismo, corrigida a distorção idade-série e aperfeiçoada a gestão<sup>7</sup>.

Na verdade, o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado consubstancia o novo modelo que, desde o início dos anos 90, vem sendo imprimido ao Ministério da Educação e Desporto (MEC) pelo Governo Federal – o de avaliador do Sistema Educacional Nacional, concentrando suas diretrizes e metas em três grandes eixos: avaliação, currículo e financiamento da educação.

Assim, é possível perceber o direcionamento que tem marcado, desde o início dos anos 90, o Governo Federal, o de estar sempre se sobrepondo à sociedade civil no que tange ao trajeto e execução das políticas educacionais, à medida que estas políticas não vem sendo discutidas no interior da sociedade brasileira. Ao contrário: as contribuições da sociedade civil brasileira vem sendo negadas e descartadas pelo Governo Federal.

Vale resgatar aqui que, no intervalo de tempo de elaboração e tramitação dos Projetos de Lei dos Planos Nacionais de Educação no Poder Legislativo, houve, por iniciativa do Governo Federal, várias mudanças no comportamento das políticas educacionais. Exemplo dessa situação foi a promulgação da Lei Federal nº 9.424/96<sup>8</sup> que demonstrou essa realidade de descompasso entre o que propõem a sociedade civil

---

<sup>7</sup> Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial da União, 10-01-2001.

<sup>8</sup> Lei Federal 9.424/96, Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério.

organizada e o que são as prioridades do Governo Federal no terreno do financiamento da educação. Para NEVES (1999), a Lei 9.424/96, por meio do campo educacional

atinge perigosamente o pacto federativo, uma vez que contribui para esvaziar o poder dos estados de decidir com seus municípios os rumos da educação escolar.

Não só a democracia no âmbito da sociedade política é atingida, com a criação do FUNDEF. Na sociedade civil, a CUT e a CNTE, organização dos trabalhadores da educação básica (1º e 2º graus) viram descartadas definitivamente a possibilidade de conseguir um piso salarial único para o magistério, pelo qual vinham lutando desde o início dos anos 90 e que lhes fora assegurado pelo Acordo Nacional de Educação para Todos, assinado durante a realização da Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília entre 29 de agosto e 2 de setembro de 1994, no apagar das luzes do período Itamar Franco de governo.

O governo FHC preferiu seguir à risca o que já propugnavam claramente, desde os anos 80, os organismos internacionais responsáveis pela implantação da política educacional na América Latina, com vistas à racionalização dos gastos com a educação na região: a definição de um *per capita nacional único*, o que não se confunde com piso salarial nacional (p. 138).

Se por um lado a lei do FUNDEF introduziu inovações de natureza contábil e de princípios para o financiamento da educação no Brasil, por outro, a referida Lei não alterou o montante de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE); apenas estabeleceu subvinculação percentual, considerando a vinculação constitucional de recursos já existentes. Mas esta subvinculação, deve-se registrar, dependendo do dispêndio histórico que o Estado ou o Município tenha com o financiamento em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), pode significar recursos a menos para as etapas e modalidades da Educação Básica que não seja a do Ensino Fundamental, à medida que a subvinculação impõem gastar, dos 25% vinculados, 15% somente nesta etapa da Educação Básica.

Essa discussão é reveladora das prioridades do Governo Federal e do tipo de pacto federativo ele está construindo no País. Além disso permanece candente no atual debate sobre o financiamento de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), à medida que as determinações mais gerais como, por exemplo, as orientações das agências

internacionais<sup>9</sup> interferem no quadro nacional e à medida que os elaboradores/definidores locais das políticas públicas acatam tais determinações em prejuízo do processo democrático que deveria estar se construindo no País tendo em vista a esfera pública.

Diante desse quadro, cabe considerar a análise de CURY (2000) sobre as competências e os recursos que a Lei do FUNDEF estabelece para o setor educacional, as quais sinalizam para as mudanças das relações do pacto federativo brasileiro. Este autor argumenta o seguinte:

Trata-se de alteração profunda na divisão de responsabilidades, com requintes de uma verdadeira reforma fiscal. Por isso a LDB no seu art. 10, II, obriga os Estados a estabelecerem a partilha dessas responsabilidades de modo proporcional e sob regime de colaboração (p. 41).

Assim, o que está posto na legislação, alterando as relações do pacto federativo, é fruto das articulações promovidas entre as Leis 9.424/96 e 9.324/96 para o setor educacional. Como consequência dessa nova realidade, CURY (2000) avança em sua análise desvelando o novo papel colocado, a partir de então, para as unidades escolares o qual tem como diretriz e meta a

[...] focalização dessas leis nas escolas, isto é, nos estabelecimentos escolares. Trata-se aqui do último elo de uma ‘descentralização para baixo’, pela qual responsabilidades da União são repassadas para os Estados, destes para os Municípios e de cada ente federativo para os estabelecimentos escolares. A escola torna-se o foco das políticas educacionais, e em certa medida, a grande responsável pelo êxito ou fracasso das avaliações a que serão submetidas. Afinal, elas se tornarão co-responsáveis pelo dinheiro que lhes virá da parte que lhes couber daqueles 40% aplicáveis do ensino fundamental. Esta descentralização projetada para o interior da escola foi reforçada pelo Decreto 2.264/97 que regula a Lei do fundo (p. 42).

Desse modo, a tão sonhada proposta de democratização da educação (articulada pelos eixos gestão e recursos no interior das unidades escolares, e elaborada pelo Estado, por meio de suas políticas educacionais), defendida pelos educadores, organizados em suas entidades e instituições científicas, culturais, associativistas e sindicais, com amplo

---

<sup>9</sup> Ver Dalila Andrade **OLIVEIRA**. *Educação Básica – gestão do trabalho e da pobreza* e Livia **DE**

apoio de setores da sociedade, objetivando fazer com que a educação se constitua de fato em um projeto auxiliar emancipatório da sociedade, é abandonada pelo Governo Federal e substituída por uma proposta em que a autonomia da escola significa o esvaziamento das relações entre sociedade e Estado.

---

**TOMMASI**, Miriam Jorge **WARDE** e Sérgio **HADDAD**, *O Banco Mundial e as políticas educacionais*.



## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



## 1. FONTES PRIMÁRIAS

### 1.1 - DOCUMENTOS REFERENTES AO ÂMBITO FEDERAL E ESTADUAL

BRASIL. Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Ministério da Educação e Cultura. Brasília: 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Diário Oficial da União, 20-12-96.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

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

\_\_\_\_\_. Banco Central Do Brasil. Deptº da Dívida Pública - DEDIP. *Boletim das finanças estaduais e municipais*. Brasília, DF: ab. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. FNDE. Conselho Deliberativo. *Dinheiro na escola - procedimentos operacionais*. Resolução nº 03, de 04 de março de 1997. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Diretoria de Informações e Estatísticas Educacionais. *Número e percentual de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos que não freqüentam escola ou freqüentam com distorção idade/série maior que 2 anos – Mato Grosso do sul – Situação em agosto de 1996*.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Política Social. Área de Educação. *Financiamento da educação no Brasil: dispêndios públicos federais, estaduais e municipais com educação - 1990/1993*. Dez. 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. Banco do Brasil S. A. *Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste*. Banco do Brasil, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União, 10-01-2001.

II Congresso Nacional de Educação. *Plano Nacional de Educação. Proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte, 1997.

Projeto de Lei nº 4.155/98, do Sr. Ivan Valente e outros. <http://www.Camara.gov.br/Intranet.comissão/default.asp>.

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

\_\_\_\_\_. Assembléia Legislativa. *Emenda Constitucional Nº 06, de 02 de julho de 1997*. Campo Grande: MS.

\_\_\_\_\_. Comissão de Constituição, Justiça e Redação. *Projeto de Emenda Constitucional nº 003/97, Processo 085/97, Mensagem nº 021/97*. Relatório/Parecer.

\_\_\_\_\_. Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária. *Referente: Contas do Governo do Ano de 1990*.

\_\_\_\_\_. *Referente: Contas do Governo do Ano de 1992*.

\_\_\_\_\_. *Referente: Contas do Governo do Ano de 1993*.

\_\_\_\_\_. *Referente: Contas do Governo do Ano de 1994*.

\_\_\_\_\_. *Referente: Contas do Governo do Ano de 1995*.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Finanças, Orçamento e Planejamento. Superintendência de Planejamento. Set. 1996. *Diagnóstico sócio-econômico de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: MS.

\_\_\_\_\_. *Produto Interno Bruto - PIB/MS 1980/95*. 1996. Campo Grande: MS.

\_\_\_\_\_. *Produto Interno Bruto - PIB/MS 1980/97*. s.d. Campo Grande:MS.

\_\_\_\_\_. *Dados sócio-econômicos municipais de mato Grosso do Sul - 1990/96*. Campo Grande, maio 1997.

\_\_\_\_\_. *Gasoduto Bolivia-Brasil*. Campo Grande: s.d.

MATO GROSSO DO SUL. Diário Oficial, 17/03/92. *Decreto nº 6.390, de 16 de março de 1992*. Regulamenta disposições da Lei nº 1.239, de 18 de dezembro de 1991, e do art. 13 da Lei nº 1.225, de 28 de novembro de 1991.

- \_\_\_\_\_. Diário Oficial, 17/09/92. *Lei nº 1.291, de 16 de setembro de 1992*. Autoriza o Poder Executivo a doar áreas de terras localizadas no perímetro urbano do Município de Camapuã, denominada “Loteamento Pedro Luiz Amorim”.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial, 23/05/86. *Lei nº 636, de 23 de maio de 1986*. Dispõe sobre o Regime Financeiro Especial, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial. *Decreto 5.868 de 17 de abril de 1991*. Dispõe sobre a estrutura básica das unidades escolares da rede estadual de ensino e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial. *Decreto 7.227 de 26 de maio de 1993*. Altera dispositivos do Decreto 5.868, de 17 de abril de 1991, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Fazenda. *Decreto nº 7.387, de 08 de setembro de 1993*. Dá nova redação ao Regulamento do Regime Especial Financeiro instituído pela Lei nº 636, de 23 de maio de 1986.
- \_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. *Lei nº 1.292, de 16 de setembro de 1992*. Autoriza a substituição das formas de fruição de benefícios ou incentivos fiscais, altera textos de leis e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.115, de 22 de maio de 1998*. Dispõe sobre a regulamentação do Programa “Ações para o Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul - PROAÇÃO”, instituído pela Lei nº 1.798, de 10 de dezembro de 1997 e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. PETROBRÁS, Petróleo Brasileiro S.A Mar. 96. *Macrocenários e tendências mundiais, nacionais e de Mato Grosso do Sul 1996/2010*. Campo Grande: MS.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. *Decreto nº 4.455, de 14 de janeiro de 1988*. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo Especial de Manutenção e Preservação de Escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul - FUMPE-MS e dá outras providências, in Diário Oficial do Estado, 15/01/88.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul - educação pública e democrática*. Campo Grande: 1992.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Educação pública e democrática - direção colegiada - gerenciamento escolar - rede estadual de ensino*. Campo Grande: 2. ed. 1993.

- \_\_\_\_\_. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul. Relatório final.* Campo Grande: 1994.
- \_\_\_\_\_. *Quadro demonstrativo de recursos por fonte. Exercícios de 1992, 1993 e 1994.* Campo Grande: 1995.
- \_\_\_\_\_. *Relação das escolas estaduais transferidas para rede municipal.* Campo Grande: s.d.
- \_\_\_\_\_. *Termo de Doação que o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul faz a Prefeitura Municipal de.* Campo Grande: 1997.
- \_\_\_\_\_. *Convênio que entre si celebram o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e a Prefeitura de: visando a descentralização do ensino de 1º grau.* Campo Grande: 1997.
- \_\_\_\_\_. *Estatística educacional. Dados estatísticos de 1984 à 1997 - censo escolar.* Campo Grande: s.d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Desenvolvimento e preservação autosustentável.* Campo Grande: 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. *Orçamento anual 1991.* Campo Grande: 1990.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento. *Orçamento Anual 1991.* Campo Grande: 1992.
- \_\_\_\_\_. *Orçamento Anual 1992.* Campo Grande: 1993.
- \_\_\_\_\_. *Orçamento Anual 1993.* Campo Grande: 1994.
- \_\_\_\_\_. *Orçamento Anual 1994.* Campo Grande: 1995.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Fazenda. *Balanço Geral de Contas de Governo.* Campo Grande: 1991.
- \_\_\_\_\_. *Balanço Geral de Contas de Governo.* Campo Grande: 1992.
- \_\_\_\_\_. *Balanço Geral de Contas de Governo.* Campo Grande: 1993.
- MATO GROSSO DO SUL. *Balanço Geral de Contas de Governo.* Campo Grande: 1994.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. *Parecer nº 022/91, Processo TC-03517/91.*
- \_\_\_\_\_. *Parecer nº 040/93, Processo TC-03511/93.*
- \_\_\_\_\_. *Parecer nº 017/94, Processo TC-06555/94.*

\_\_\_\_\_. *Parecer nº 040/95, Processo TC-07714/95.*

\_\_\_\_\_. *Parecer nº043/96, Processo TC- 05718/96.*

\_\_\_\_\_. Declaração de Voto do Conselheiro *Ruben Figueró de Oliveira*. Processo TC-03511/93.

\_\_\_\_\_. Declaração de Voto do Conselheiro *Ruben Figueró de Oliveira*. Processo TC-06555/94.

PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S. A. & GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Finanças, Orçamento e Planejamento. Superintendência de Planejamento. *Macrocenários e tendências mundiais, nacionais e de Mato Grosso do Sul - 1996/2010*. Campo Grande: mar. 1996.

## 2. FONTES SECUNDÁRIAS

### 2.1 - LIVROS

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. de B. A. & SILVA, P. L. B. (Orgs.) *Federalismo no Brasil - Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13 - 40.

BAER, M. *O rumo perdido – a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 213 p.

BARRERA, A. W. & ROARELLI, M. L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, R. de B. A. & SILVA, P. L. B. (Orgs.) *Federalismo no Brasil - Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP: Editora da UNESP, p. 129 - 160, 1995.

BATISTA JÚNIOR, P. N. Apresentação. In: FFRENCH-DAVIS, R. & GRIFFITH-JONES, S. *Os fluxos financeiros na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 9 - 18.

BIASOTTO, W. V. & TETILA, J. L. C. *O movimento reivindicatório do magistério público estadual de Mato Grosso do Sul: 1978 - 1988*. Campo Grande: UFMS, 1991. 231 p.

BURSZTYN, M. *O país das Alianças*. Petrópolis: Vozes, 1990. 139 p.

- CALLEGARI, C. *As verbas da educação - a luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo*. São Paulo: Entrelinhas, 1997. 223 p.
- CORRÊA, V. B. *Coronéis e bandidos em Mato Grosso*. Campo Grande: Editora UFMS, 1995. 189 p.
- CURY, C. R. J. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. 117 p.
- DAIN, S. Reforma tributária e federação. In: AFFONSO, R. de B. A & SILVA, P. L. B. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP, Editora da UNESP, p. 13 - 39, 1995.
- DAVIES, N. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói, RJ: EduFF, 2000. 118 p.
- DE TOMMASI, L. et al (Orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, PUC-SP, 1996.
- FIORI, J. L. *O vôo da coruja - uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995. 133 p.
- \_\_\_\_\_. *Os moedeiros falsos*. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 1998. 251 p.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5ª ed., 1991, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 316 p.
- GALINDO, O. & SANTOS, V. M. dos. Centro-Oeste: evolução recente da economia regional. In: AFFONSO, R de B. A & SILVA, P. L. de B. *Federalismo no Brasil - Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP: Editora da UNESP, p. 157 - 191, 1995.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996. 247 p.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. 173 p.
- GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, I. (Org.). *O desmonte da nação - balanço do governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 45 - 74.
- GUARDIA, E. R. O processo orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: Arno M. (Org.). *Finanças públicas - ensaios selecionados*. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997. p. 263 - 304.

- MARX, K. O 18 brumário de Luís Bonaparte. In: *Coleção Os Pensadores*. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MÉDICI, A. C. & MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de Governo: 1980-92. In: AFFONSO, R. de B. A. & SILVA, P. L. B. (Orgs.) *Federalismo no Brasil - Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 41 – 105.
- MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo). 92 p.
- MERCADANTE, A. Plano Real e neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, A. (Org.) *O Brasil pós-real - a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997. p. 131 – 167.
- MINTO, C. A. e MURANAKA, M. A. S. Educação: um processo à margem das prerrogativas legais. In: OLIVEIRA, R. P. de (Org.) *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 57 - 84.
- MONLEVADE, J. *Educação pública no Brasil - contos & descontos*. Ceilândia, DF: Idéa, 1997. 189 p.
- MONLEVADE, J. & FERREIRA, E. B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia, DF. Idéa, 1997. 96 p.
- NEVES, L. M. W. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, I. (Org.) *O desmonte da nação – balanço do Governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 133 - 152.
- NEVES, M. M. R. de N. *Elites políticas: competição e dinâmica partidário-eleitoral (caso de Mato Grosso)*. Rio de Janeiro: Vértice & IUPERJ, 1988. 228 p.
- OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de, et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999. p. 11 - 36.
- OLIVEIRA, D. A. *Educação básica – gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- OLIVEIRA, F. A. de. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995. 196 p.

- OLIVEIRA, F. de. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, M. C. de. (Org.) *A reinvenção do futuro*. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: UFS-IFAN, 1996. p. 77 - 113.
- OLIVEIRA, R. P. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 123 - 144.
- OLIVEIRA, R. P. de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. de A. (Org.) *Gestão democrática da educação – desafios contemporâneos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 174 - 198.
- PACHECO, C. A. *A fragmentação da nação*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998. 291 p.
- PNUD, IPEA, FJP, IBGE. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: setembro de 1998. 140 p.
- RODRIGUES, J. E. (Org.). *Dívida externa e educação para todos*. Campinas, SP: Papirus, 1995. 142 p.
- SINGER, P. O Plano Real: continuidade e ruptura. In: MERCADANTE, A. (Org.) *O Brasil pós-real - a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997. p. 209 - 224.
- SPOSITO, M. P. *A ilusão fecunda - a luta por educação nos movimentos populares*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1993. 398 p.
- TAVARES, M. da C. A economia política do Real. In: MERCADANTE, A. (Org.) *O Brasil pós-real - a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997. p. 101 - 129.
- WEINGARTNER, A. A. dos S. *Movimento divisionista no Mato Grosso do Sul*. Porto Alegre, RS: Edições EST, 1995. 83 p.
- VASCONCELOS, M. A S. de. et al. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 1996. 293 p.

## 2.2 - PERIÓDICOS, SERIADOS E AVULSOS

- ALMEIDA, A. O. de. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Brasília, DF: IPEA, Texto para discussão nº 448, nov. 1996. 45 p.
- ALVES, E. L. G & LIMA, M. de A. e. Crise e planejamento estratégico situacional. In: *São Paulo em Perspectiva - Crise e Planejamento do Estado*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, nº 4, p. 23 - 27, out./dez. 1991.
- AMARAL SOBRINHO, J. O MEC e o ensino fundamental: o que os gastos revelam. In: *Coletânea CBE - Estado e Educação*. Campinas, SP: Papirus, CEDES; ANDE; ANPED, p. 127 – 145, 1992.
- ANTUNES, A. M. de C. Financiamento da educação: análise das fontes e da distribuição de recursos. In: *Coletânea CBE - Estado e Educação*. Campinas, SP: Papirus, CEDES; ANDE; ANPED, p. 157-167, 1992.
- BARELLI, W. & TROYANO, A. A. Planejar como arte do governo. In: *São Paulo em Perspectiva - Crise e Planejamento do Estado*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, nº 4, p. 18 - 22. out./dez. 1991.
- BARRETO, E. S. de S. O novo diálogo com a privatização na área da educação. In: *Em Aberto*. Brasília, DF: MEC-INEP, n. 50/51, p. 81 – 88, abr./set. 1992.
- \_\_\_\_\_. Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental? In: *Cadernos de pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 80, p. 51 – 55, fev. 1992.
- BRITO, S. H. & RODRIGUES, R. *Io-io da história*. Campo Grande, MS: [s.n.], [1989?]. 22 p.
- DUNCAN, I. N. Divisão: um século de história. in: *MS Cultura*. Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS: nº 03, p. 19 - 34, set/out. 1985.
- CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 74, p. 16 - 25, agos. 1990.
- CONJUNTURA Econômica. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, fev. 1999.
- CURY, C. R. J. *O público e o privado na educação brasileira contemporânea*: posições e tendências. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 81, p. 33 - 43, mai.1992.

- FELICÍSSIMO, J. R. Descentralização e regionalização político-administrativa. In: *São Paulo em Perspectiva - Crise e Planejamento do Estado*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, nº 4, p. 60 - 72, out./dez. 1991.
- FEDATTO, N. A. da S. F. Gestão democrática: um obstáculo ao poder constituído no interior da escola? In: *Revista Científica*, UFMS. Campo Grande: Editora UFMS, v. 3, nº 2, p. 07 - 13, 1996.
- INDICADORES DIESP. São Paulo, nº 71, mar./abr. 1999.
- MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais - o Brasil numa perspectiva comparada. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nº 29, p. 34 - 58, mar. 1991.
- MELCHIOR, J. C. de A. Impasses e alternativas do financiamento das políticas públicas de educação. In: *Coletânea CBE - Estado e Educação*. Campinas, SP: Papirus; CEDES; ANDE; ANPED, p. 115 - 125, 1992.
- \_\_\_\_\_. A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 50, p.15 - 21, ago. 1984.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, DF: MEC-INEP, v. 72, n. 172, p. 262 - 290, set./dez. 1991.
- NETO, J. B. F. G. et al. Investimentos autofinanciáveis em educação. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 85, p.11 - 25, maio, 1993.
- PASSOS, I. et al. Uma experiência de gestão colegiada. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 66, agosto, 1988.
- PEREIRA, E. B. *Financiamento da educação no Brasil: dispêndios públicos federais, estaduais e municipais com educação (1990-1993)*. Brasília, DF: IPEA/DSP, dez. 1994. 92 p.
- PINTO, J. M. de R. Os recursos disponíveis para o ensino no Brasil. In: *Coletânea CBE - Estado e Educação*. Campinas, SP: Papirus, CEDES; ANDE; ANPED, p. 147 - 156, 1992.

- QUEIROZ, P. R. C. Breve roteiro das transformações recentes no campo sul-mato-grossense. In: *Revista de Geografia*. Campo Grande, MS: UFMS, nº 08, p. 33 - 40, jul/dez. 1998.
- SÁ ROSA, M. da G. O culto da bovinocultura. In: *MS Cultura*. Campo Grande, MS: Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul, ano I, nº 03, p. 09 - 18, set/out. 1985.
- SOUZA, M. S. S. de. Política educacional e ajuda externa. In: *Em Aberto*. Brasília, DF: MEC-INEP, n. 50/51, p. 43 - 50, abr./set. 1992.
- TIRAMONTI, G. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. In: ZIBAS, D. M. L., FRANCO, Maria L. P. B., WARDE, Míriam J. *Cadernos de Pesquisa – FCC*. Número temático especial – Globalização e políticas educacionais na América Latina. São Paulo: Cortez Editora, nº 100, p. 79 - 91, mar. 1997.
- UNDIME. Financiamento e orçamento da educação para educadores - um começo de conversa. Brasília, DF: *Cadernos de Educação Municipal nº 3*, 1997. 64 p.
- VALENTE, F. Mato Grosso do Sul, o caos financeiro, e a perspectiva de um governo da cidadania. In: *Estudos MS*. Campo Grande: UFMS, ano 1, n. 1, p. 03 -15, jun. 1995.
- VELLOSO, J. A Emenda Calmon e os recursos da União. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 74, p. 20 - 39, ago. 1990.
- VELLOSO, J. Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um pano de fundo. In: *Coletânea CBE - Estado e Educação*. Campinas, SP: Papirus; CEDES; ANDE; ANPED, p. 107 - 113, 1992.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa educacional na América Latina: tendências, necessidades e desafios. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 81, p. 05 - 21, maio, 1992.
- XAVIER, A. C. da R. et. al. (Orgs.). *Gestão educacional: desafios e tendências*. Brasília: Série IPEA, nº 145, 1994. 375 p.
- XAVIER, A. C. da R. et. al. (Orgs.). *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: Série IPEA, nº 147, 1995. 340 p.

### 2.3 - DISSERTAÇÕES E TESES

- BASSI, M. E. *Política educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC/FE, 1996.
- BRAZ, T. P. *Financiamento da escola pública: uma tarefa da sociedade?* Campo Grande, MS: Dissertação de Mestrado em Educação, UFMS/CCHS, 1999.
- BITTAR, M. *Mato Grosso do Sul: do Estado sonhado ao Estado construído (1892-1997)*. São Paulo: Tese de Doutorado, USP/FFLCH, 1997.
- FERNANDES, M. D. E. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)*. Campo Grande, MS: Dissertação de Mestrado em Educação, UFMS/CCHS, 1996.
- FERREIRA JÚNIOR, A. *A FEPROSUL e a luta sindical dos professores de 1º e 2º graus: 1979 a 1986*. Campo Grande, MS: Dissertação de Mestrado em Educação, UFMS/CCHS, 1992.
- FRACALANZA, P. S. *O financiamento da educação: a ação do governo do Estado de São Paulo (1980-1993)*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, USP/FEACE, 1995.
- GONÇALVES, R. A. *Uma avaliação do financiamento da educação – o Estado de São Paulo 1988 a 1992*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC/FE, 1996.
- PERONI, V. M. V. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Tese de Doutorado, PUC/FE, 1999.
- PESENTE, J. C. *O colegiado escolar: avanços e limites na construção de uma escola democrática*. Campo Grande, MS, Dissertação de Mestrado em Educação, UFMS/CCHS, 1995.
- PINTO, J. M. de R. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. Campinas, SP: Dissertação de Mestrado, UNICAMP/FE, 1989.
- ROCHA, D. *A gestão da educação pública em Mato Grosso do Sul - práticas racionalizadoras e clientelismo*. São Paulo: Tese de Doutorado, PUC/FE, 1992.
- SANTOS, A. S. R. dos. *Financiamento da educação no Brasil: estudo de caso da prefeitura do Município de São Paulo*. Campinas, SP: Dissertação de Mestrado, UNICAMP/FE, 1997.

- SENNÁ, E. *Educação e democracia: um estudo dessa articulação na produção pedagógica dos anos 80*. São Paulo: Tese de Doutorado, USP/FFLCH, 1994.
- VERRUCK, J. E. *O processo de industrialização da fronteira agrícola brasileira: estrutura e dinâmica industrial de Mato Grosso do Sul*. Porto Alegre, RS: URGs, Dissertação de Mestrado, 1990.

#### 2.4 - ARTIGOS DE JORNAIS

- BEJERANO, Celso. MS é maior rota de tráfico de maconha. *Folha de S.Paulo*, 28-01-2001. p. C1, Caderno Cotidiano.
- PELA terceira vez no poder, Pedro Pedrossian denuncia a corrupção e promete austeridade, mas os gastos da cerimônia de posse parece indicar o caminho oposto. *O Projétil*, Jornal do Curso de Comunicação social, UFMS, Campo Grande, 16-03-91, p. 1, c. 1.
- GOVERNADOR do MS quer ajuda para sanar crise. *Folha de S.Paulo, Banco de Dados*, 01-03-91.
- GOVERNADOR do MS só vai aparecer em público se obtiver empréstimo. *Folha de S.Paulo, Banco de Dados*, 08-03-91.
- SISTEMA policial entra em colapso e Estado deve quatro meses no MS. *Folha de S.Paulo, Banco de Dados*, 12-03-91.
- INDICADORES dos 27 Estados. *Folha de S.Paulo, Banco de Dados*, 15-03-91.
- DISPARIDADE marca eleitorado. *Folha de S.Paulo*, Especial Eleições, 23-08-98, p. 12.
- PAÍS é o 4º do mundo em desemprego. *Folha de S.Paulo*, Dinheiro, 21-02-99, c. 2, p. 2-8.
- A EDUCAÇÃO no centro das atenções. *Jornal Quadro Verde*, Órgão Oficial da Federação dos Trabalhadores de Mato Grosso do Sul, nº 49, jan/fev/mar. 1995, p. 03.
- INVESTIDOR invade Banco com carro. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, 21-03-90, c. 1, p. 11.

GOVERNO não se prende a interesse de grupos. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, 05-01-94, c. 1, p. 05.

SEMINÁRIO discute a luta pela posse da terra. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, 20-01-94, c. 1, p. 07.

PROFESSORES promovem baderna em solenidade. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, 13-12-94, c. 1, p. 07.

COMUNICADO do Sindicato dos Engenheiros no Estado de Mato Grosso do Sul. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, 29-12-94, c. 1, p. 06.

GOVERNO inaugura o Palácio Popular da Cultura. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, 02-09-94, c. 1, p. 05.

PARQUE das Nações entregue hoje. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, 29-12-94, c. 1, p. 16.

## **ANEXOS**



## ANEXO I

### **Relação dos Programas elaborados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul no período de 1991 a 1994<sup>1</sup>.**

Programa I – Democratização das Escolas

1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar
2. Autonomia da Escola

Programa II – Descentralização das Agências de Educação

Programa III – Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º grau

Programa IV – Implantação da Unidade Interdisciplinar de Apoio Psicopedagógico

Programa V – Informatização da Rede Estadual de Ensino

Programa VI – Rede Física Escolar

Programa VII – Capacitação de Recursos Humanos

Programa VIII – Alfabetização e Cidadania

Programa IX – O Ensino nos assentamentos e acampamentos

Programa X – Educação Escolar Indígena

Programa XI – O Ensino Profissionalizante de 2º grau

Programa XII – Cooperação Educativa Brasil/França

Programa XIII – Avaliação Educacional

Programa XIV – Acompanhamento de Movimento e Aproveitamento Escolar

Programa XV – Implantação da Universidade Estadual de MS

Programa XVI – Planejamento Estratégico.

---

<sup>1</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – Relatório Final 1991-1994*, sumário.

## ANEXO II

### Relação das Escolas Estaduais Transferidas para Rede Municipal<sup>1</sup>

Nome do Estabelecimento	Município	Data no Diário Oficial
EEPEPG Franklin L. Azambuja	Dourados	26.07.93
EEPEPG Joaquim Murtinho	Dourados	26.07.93
EEPEPG XV de Novembro	Dourados	26.07.93
EEPEPG Osvaldo F. Monteiro	Jardim	26.07.93
EEPEPG João P. Fernandes	Maracaju	26.07.93
EEPEPG João L. Pereira	Aparecida do Taboado	26.07.93
EEPEPSG Est. Willian T. de Oliveira	Coxim	26.07.93
EE AGT de PG. Marcos Freire (R)	Dois Irmãos do Buriti	26.07.93
EEPEPG 15 de Outubro	Miranda	26.07.93
EEPEPG Profª Maria de L. A. Sotana	Naviraí	26.07.93
EEPEPG Bento M. de Jesus	Paranaíba	26.07.93
EEPEPG Archangela M. Fontoura	Pedro Gomes	26.07.93
EEPG Olinda de Brito	Sidrolândia	26.07.93
EEPSG Cecília M. H. Percin	Tacuru	26.07.93
EEPG Maria R. de A. da S. Câmara	Dourados	26.07.93
EEPG 21 de Setembro	Corumbá	26.07.93
EEPG Ramiro Noronha	Ponta Porã	22.03.94
EEPG Marechal Rondon	Naviraí	22.03.94
EEPG Joaquim F. da Silva	Glória de Dourados	22.03.94
Extensão EEPG 31 de Março	Juti	22.03.94
EEPEPSG Prf. Sideney C. Costa	Ivinhema	22.03.94
EEPEPG Farol do Norte	Ladário	22.03.94
EEPEPG 17 de Março	Ladário	22.03.94
EEPG São Gerônimo	Aparecida do Taboado	29.06.94
EEPEPG Cel. João A. Lara	Aparecida do Taboado	03.08.94
EEPEPG Ana M. do Nascimento	Aparecida do Taboado	03.08.94
EEPG Antônio Paulino	Cassilândia	03.08.94
EEPG Sanga Puitã	Ponta Porã	03.08.94
Extensão da EERPG Pe. J. Anchieta	Mundo Novo	03.08.94
EEPEPG Rui Barbosa	Caarapó	19.08.94
EEPEPG Cândido L. dos Santos	Caarapó	19.08.94
EEPEPG Prof. João de L. Paes	Nova Andradina	24.08.94
EEPEPG Cláudio de Oliveira	Porto Murtinho	26.09.94
EEPEPSG Ligia T. Nunes	Rio Brilhante	19.08.94

<sup>1</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. Coordenadoria de Estatística, s.d. p. 01.

## ANEXO III

### PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO<sup>2</sup>

#### V – Financiamento e Gestão

##### *11.3 Objetivos e Metas*

###### *11.3.1 Financiamento*

1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano.
2. Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB.
3. Criar mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases, que assegura o repasse automático dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o órgão responsável por este setor. Entre esses mecanismos deve estar a aferição anual pelo censo escolar da efetiva automaticidade dos repasses.
4. Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, que definem os gastos admitidos como de manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não podem ser incluídos nesta rubrica.
5. Mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas n.ºs 2, 3 e 4.
6. Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PNE.

---

<sup>2</sup> Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial da União, 10-01-2001.

7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente.
8. Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.
9. Estabelecer, nos Estados, o ensino médio como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.
10. Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos).
11. Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.
12. Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, de sorte a garantir o acesso e permanência na escola a toda população em idade escolar no País.
13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino.
14. Promover a equidade entre os alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino.
15. Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.
16. Integrar ações e recursos técnicos, administrativos e financeiros do Ministério de Educação e de outros Ministérios nas áreas de atuação comum.
17. Assegurar recursos do Tesouro e da Assistência Social para programas de renda mínima associados à educação; recursos da Saúde e Assistência Social para a educação infantil; recursos destinados à universalização das telecomunicações, à criação de condições de acesso da escola, às redes de comunicação informática; recursos do Trabalho para a qualificação dos trabalhadores; recursos do Fundo Penitenciário para a educação de presos e egressos.

18. A União deverá calcular o valor mínimo para o custo-aluno para efeito de suplementação dos fundos estaduais rigorosamente de acordo com o estabelecido pela Lei nº 9.424/96.

## ANEXO V

### DIRETRIZES E METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROPOSTO PELA OPOSIÇÃO – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO<sup>3</sup>

#### 3.3. Financiamento da Educação

##### 3.3.1. Metas

.Aumentar em dez anos os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação;

.Suprir a defasagem das verbas destinadas à educação e incrementar novas fontes de recursos para o setor educacional garantindo-se o princípio da progressividade da tributação através de:

- a) regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas previsto constitucionalmente;
- b) reforma tributária de modo a obter mais recursos na forma de impostos diretos (por exemplo: impostos sobre a Herança);
- c) estabelecimento do salário-creche;
- d) combate intransigente à sonegação, à renúncia fiscal e às isenções fiscais para alcançar a plena capacidade de arrecadação da carga tributária;
- e) estabelecimento de maior dotação para o FPE e para o FPM;
- f) combate ao FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) enquanto medida econômica que retira recursos da educação.

.Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima proporcionando a gratuidade ativa para a frequência e a permanência das crianças na escola.

.Garantir os recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados (com paridade de remuneração) e pensionistas não como verbas de manutenção e desenvolvimento da educação.

.Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para a Educação Básica a partir de 1998 nos percentuais equivalentes a 25-30% da renda *per capita*.

.Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para o Ensino Superior a partir de 1998 no percentual equivalente a 60% da renda *per capita*.

---

<sup>3</sup> Projeto de Lei nº 4.155/98, do Sr. Ivan Valente e outros.  
<http://www.camara.gov.br/Intranet/comissao/default.asp>

